

The background of the top half of the page is a photograph of a blue sign with white text and a white wavy line symbol. The sign is part of a larger structure with green vertical bars on the sides.

Grondwater- beschermings- gebied

Regels in grondwaterbeschermings- gebieden en impact daarvan op boeren

Rapport

Petra Rietberg, Anne de Vries (ChemLegal),
Carin Rougoor, Celine Nieboer en Peter Leendertse



Water



Bodem



Maatschappij



Onderzoeken

CLM-1253



Dit is een rapportage van CLM Onderzoek en Advies
en ChemLegal

Oktober 2025

CLM-publicatienummer: 1253

Opdrachtgever: Vitens

Auteurs: Petra Rietberg, Anne de Vries (ChemLegal),
Carin Rougoor, Celine Nieboer en Peter
Leendertse

Foto omslag: Bordje grondwaterbeschermingsgebied

CLM Onderzoek en Advies
Gutenbergweg 1
4104 BA Culemborg

Postbus 62
4100 AB Culemborg

www.clm.nl
0345 470 700

Regels in grondwater- beschermings- gebieden en impact daarvan op boeren

INHOUD

Samenvatting	6
1. Inleiding	12
1.1 Aanleiding	12
1.2 Aanpak	13
1.2.1 Regels in grondwaterbeschermingsgebieden	13
1.2.2 Impact van regels in grondwaterbeschermingsgebieden	13
1.3 Leeswijzer	16
Deel 1: Regelgeving	17
2. Europese en nationale regels	18
2.1 Bestrijdingsmiddelen	18
2.1.1 Regels over de toelating	18
2.1.2 Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden	19
2.1.3 Landelijke regels	21
2.1.4 Naleving	24
2.2 Nutriënten	25
2.2.1 7 ^e en 8 ^e NAP	26
2.2.2 BO Nitraat	26
2.2.3 Derogatie	27
2.3 Onttrekkingen	28
2.4 Vooruitblik	29
2.4.1 Bestrijdingsmiddelen: een algemeen verbod op middelengebruik in grondwaterbeschermingsgebieden?	29
2.4.2 Nutriënten	30
3. Flevoland	32
3.1 Algemene zorgplicht	32
3.2 Instructieregels	32
3.3 Verboden activiteiten	32
3.4 Gewasbeschermingsmiddelen	33
3.5 Mest	34
3.6 Bodemverstoring	35
3.7 Grondwateronttrekkingen	36

4. Friesland	39
4.1 Algemene zorgplicht en handhaving	39
4.2 Instructieregels	39
4.3 Verboden activiteiten	40
4.4 Gewasbeschermingsmiddelen	41
4.5 Mest	41
4.6 Bodemverstoring	42
4.7 Grondwateronttrekkingen	43
5. Gelderland	44
5.1 Algemene zorgplicht	44
5.2 Instructieregels	44
5.3 Verboden activiteiten	45
5.4 Gewasbeschermingsmiddelen	46
5.5 Mest	47
5.6 Bodemverstoring	48
5.7 Grondwateronttrekkingen	48
5.7.1 Regels waterschap Rivierenland	48
5.7.2 Regels waterschap Vallei en Veluwe	49
5.8 Waterschap Rijn en IJssel	50
6. Overijssel	52
6.1 Algemene zorgplicht	52
6.2 Instructieregels	52
6.3 Verboden activiteiten	53
6.4 Gewasbeschermingsmiddelen	54
6.5 Mest	56
6.6 Bodemverstoring	57
6.7 Grondwateronttrekkingen	58
6.7.1 Regels Waterschap Drents Overijsselse Delta	59
6.7.2 Waterschap Vechtstromen	59
7. Utrecht	61
7.1 Algemene zorgplicht	61
7.2 Instructieregels	61
7.3 Verboden activiteiten	62
7.4 Gewasbeschermingsmiddelen	62
7.5 Mest	63
7.6 Bodemverstoring	64
7.7 Grondwateronttrekkingen	64
7.7.1 Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden	65
7.7.2 Waterschap Amstel, Gooi en Vecht	65

Deel 2: Impact van regelgeving	66
8. Impact op boerenbedrijven	67
8.1 Geïnterviewde boeren: kenmerken bedrijven	67
8.2 Ervaringen: regelgeving	67
8.2.1 Algemeen	67
8.2.2 Bemesting	68
8.2.3 Gewasbescherming	69
8.2.4 Onttrekkingen	70
8.3 Ervaringen met enkele andere thema's	71
8.3.1 Droogte	71
8.3.2 Begrenzing grondwaterbeschermingsgebieden	71
8.3.3 Financieringsmogelijkheden	72
8.3.4 Waardedaling grond	72
8.4 Ervaringen: verzachting van de nadelen?	72
8.5 Ervaringen: toekomstperspectief	73
8.6 Ervaringen: steun?	74
9. Meerkosten	75
9.1 Meerkosten activiteiten	76
9.1.1 Meerkosten bemesting (2023-2025)	76
9.1.2 Meerkosten gewasbescherming	79
9.2 Meerkosten per bedrijfstype	81
9.2.1 Melkveebedrijf	81
9.2.2 Akkerbouwbedrijf	85
9.2.3 Fruitteeltbedrijf	85
10. Conclusies	87
10.1 Wet- en regelgeving	87
10.2 Impact van wet- en regelgeving	89
Bijlagen	93
Bijlage 1: Tabel stikstof uit dierlijke mest	94
Bijlage 2: Tabel subsidie behoud grasland voor bedrijf van gemiddelde grootte, wel, niet of deels in grondwaterbeschermingsgebied.	95

SAMENVATTING

Inleiding

Vitens wint water voor drinkwaterproductie in winputten die in grondwater-beschermingsgebieden liggen. Bijna de helft van de grond in deze gebieden wordt beheerd door boeren. In grondwaterbeschermingsgebieden gelden aanvullende regels voor de landbouw op het gebied van bestrijdingsmiddelen, nutriënten en onttrekkingen. Vitens vindt het relevant meer inzicht te hebben in de regels die op dit moment gelden voor boeren in grondwater-beschermingsgebieden, en het effect van deze regelgeving op de bedrijfsvoering.

Aanpak

Regelgeving

Om inzicht te krijgen in de regels die specifiek gelden voor agrarische activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden, zijn de relevante wetten en regelingen bestudeerd. Er is gekeken naar regelgeving vanuit de Europese Unie (EU), het Rijk, provincies en waterschappen. Waar wet- en regelgeving onduidelijk was, hebben we ambtenaren van provincies en waterschappen om opheldering gevraagd.

Ervaren impact op bedrijfsvoering

We hebben negen diepte-interviews met 14 agrariërs uit vier provincies afgenomen. De onderwerpen die in de interviews aan bod kwamen waren bedrijfsgegevens en ervaring met wet- en regelgeving op het gebied van bemesting, gewasbescherming en onttrekkingen. De interviews moeten niet gezien worden als een representatieve afspiegeling, vanwege de selectiemethode en het beperkte aantal geïnterviewden. Daarnaast hebben we elf ambtenaren van provincie en waterschap geïnterviewd, en een accountmanager van de Rabobank over financieringsmogelijkheden in grondwaterbeschermingsgebieden. Een fact check op uitspraken gedaan in interviews was geen onderdeel van deze opdracht.

CLM werkt en werkte in verschillende projecten met boeren in grondwaterbeschermingsgebieden. Ook deze ervaringen zijn meegenomen.

Meerkosten

We hebben ook een kwantitatieve inschatting gemaakt van de financiële impact van de regelgeving op bedrijven die geheel of gedeeltelijk in grondwaterbeschermingsgebieden liggen. We hebben meerkosten die het gevolg zijn van regelgeving zijn in kaart gebracht: meerkosten voor

gewasbescherming en voor bemesting. Deze meerkosten hebben we berekend op basis van resultaten van rapporten en actuele prijzen en cijfers. We hebben daarbij bedrijven in grondwaterbeschermingsgebieden vergeleken met gelijksoortige bedrijven buiten grondwaterbeschermingsgebieden. Dit hebben we gedaan voor een fruitteeltbedrijf, een akkerbouwbedrijf en een melkveehouderij, die geheel of gedeeltelijk in een grondwaterbeschermingsgebied ligt. Voor melkveehouderij is onderscheid gemaakt naar een 230- en een 250-gebied¹. We zijn steeds uitgegaan van een gemiddeld bedrijf.

RESULTATEN

I Regelgeving

De landelijke regelgeving over agrarische activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden is beperkt. Het leeuwendeel van de regels staat in de provinciale omgevingsverordeningen. Die regels verschillen sterk per provincie en worden in dit rapport daarom per provincie apart beschreven. De verschillen tussen provincies zijn vaak niet goed te verklaren. Daarnaast zijn de regels over sommige onderwerpen zeer technisch, lastig te begrijpen, onduidelijk geformuleerd of verouderd. Het is hierdoor de vraag of agrariërs en ambtenaren op alle punten een helder beeld kunnen vormen van de geldende regelgeving. Dit vormt een risico voor de naleving en handhaving van de regels.

Bestrijdingsmiddelen

Landelijk geldt er een verbod op het gebruik van bestrijdingsmiddelen met prioritare stoffen² en in 2024 golden voor ongeveer 16% van de overige middelen gebruiksbeperingen in grondwaterbeschermingsgebieden. De vijf onderzochte provincies hebben in de praktijk geen wezenlijke aanvullende beperkingen geïmplementeerd op het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Alleen Gelderland heeft een verbod op niet-biologische bollenteelt ingesteld. Het is zeer de vraag of Nederland daarmee voldoet aan artikel 12(b) van de Europese richtlijn duurzaam gebruik pesticiden, dat vraagt om minimalisatie van het gebruik van bestrijdingsmiddelen in grondwaterbeschermingsgebieden.

¹ 230-gebied verwijst naar de zand- en lössgronden, waar tot 2023 voor bedrijven met derogatie een bemestingsnorm van 230 kg N/ha uit dierlijke mest gold. 250-gebied verwijst naar de klei- en veengronden, waar tot 2023 voor bedrijven met derogatie een bemestingsnorm van 250 kg N/ha uit dierlijke mest gold.

² Het gaat om acelonifen, bifenox en cypermethrin. Het Ctgb heeft voor deze stoffen geen extra restricties in grondwaterbeschermingsgebieden opgenomen.

Mest

Voor het gebruik van mest geldt in grondwaterbeschermingsgebieden sinds 2023 dat door bedrijven in grondwaterbeschermingsgebieden en natuurgebieden geen derogatie meer kan worden aangevraagd. Hierdoor hebben zij 170 kg/ha N aan plaatsingsruimte voor dierlijke mest. Vanaf 2026 geldt deze plaatsingsruimte voor het hele Nederlandse grondgebied. Op provinciaal niveau gelden in sommige provincies lichte beperkingen voor het toepassen van mest. Het gaat daarbij vooral om mest die tot vervuiling kan leiden, zoals mest waar dierlijk restafval in is verwerkt, of digestaat. De meeste soorten mest kunnen evenwel gewoon toegepast worden in grondwaterbeschermingsgebieden.

Verboden activiteiten

In een aantal provincies zijn bepaalde agrarische activiteiten verboden, zoals kassenteelt, champignonkwekerijen, bloembollendroog- en preparatiebedrijven, evenals het kweken van waterplanten en waterdieren. Welke activiteiten verboden zijn, verschilt sterk per provincie.

Onttrekkingen

Er bestaat onduidelijkheid tussen provincies en waterschappen over wie bevoegd is om regels te stellen over agrarische onttrekkingen in grondwaterbeschermingsgebieden. De regels over wateronttrekkingen verschillen sterk per provincie en waterschap. In sommige grondwaterbeschermingsgebieden heeft het waterschap een verbod op onttrekkingen ingesteld. Verder kennen de meeste provincies regels over boringsvrije zones, waardoor binnen grondwaterbeschermingsgebieden de toegestane boordiepte beperkt is of een vergunning verkregen moet worden voor diepere boringen.

II Impact van regelgeving

Regels met de grootste impact op bedrijfsvoering

Uit de interviews komt naar voren dat landelijke wet- en regelgeving de grootste impact op de bedrijfsvoering heeft. Provinciale regels werden als minder relevant ervaren, zijn minder bekend en/of worden niet gehandhaafd.

Voor melkveehouders had het in één keer volledig afschaffen van de derogatie in grondwaterbeschermingsgebieden in 2023 de grootste impact, vanwege de kosten die hiermee gepaard gingen voor de jaren 2023-2025. Veehouders konden subsidie aanvragen waarmee deze extra kosten voor boeren in grondwaterbeschermingsgebieden gedeeltelijk kunnen worden opgevangen (zie: meerkosten), maar dit was ten tijde van de interviews nog niet bekend, vanwege verkeerde informatie vanuit de Rijksdienst voor

Ondernemend Nederland (RVO). Bij één geïnterviewde melkveehouder leidde dit tot het stoppen met de jongvee-opfok.

Voor telers heeft de regelgeving ten aanzien van gewasbescherming de meeste impact. Deze regelgeving zorgt voor hogere kosten, doordat boeren alternatieve chemische middelen kiezen of mechanische onkruidbeheersing toepassen. In enkele gevallen zorgt dit voor aanpassingen in het bouwplan, waarbij boeren ervoor kiezen bepaalde gewassen of rassen niet meer te telen in grondwaterbeschermingsgebieden. In één geval kwam dit door een bollen-teeltverbod.

Ervaring en gewenste ondersteuning

De geïnterviewde agrariërs zien het belang van het beschermen van drinkwater en willen zich daarvoor inzetten. Wel zouden zij graag meer erkenning en waardering voor hun inzet zien. Met name in de vorm van langetermijnafspraken en financiële compensatie. Daarnaast geven sommige boeren aan dat kennis en communicatie over bemesting en gewasbescherming met de beperkingen die gelden in grondwaterbeschermingsgebieden hen zouden ondersteunen.

Een deel ervaart frustratie door de beperkingen die het boeren in een grondwaterbeschermingsgebied met zich meebrengt. De ervaren beperkingen hebben te maken met wet- en regelgeving (ten aanzien van bemesting en gewasbeschermingsmiddelen) en met droogte.

Vrijwel alle geïnterviewden maken zich zorgen over de toekomstige ontwikkelingen op die vlakken. Men is bezorgd dat regelgeving strenger wordt, en enkelen benoemden de zorg dat nieuwe waterwinputten tot toenemende droogte leidt. Twee geïnterviewden benoemden de angst dat ze het bedrijf niet voort kunnen zetten.

Meerkosten

Voor melkveehouders in een grondwaterbeschermingsgebied bracht het ineens afschaffen van de derogatie in 2023, ten opzichte van het geleidelijk afschaffen buiten grondwaterbeschermingsgebieden, extra kosten met zich mee voor de jaren 2023-2025. Veehouders konden gedeeltelijke compensatie voor deze kosten aanvragen via de subsidieregeling *behoud grasland*. Dit is mogelijk geworden vanwege het verhogen van het subsidieplafond van € 20.000 in drie jaar, dat tot 1 januari 2025 gold, naar € 50.000 in drie jaar, dat per 1 januari 2025 geldt. Dit was mogelijk niet bekend bij veehouders die in 2023/2024 al de grens van € 20.000 bereikten.

Voor een gemiddeld bedrijf kunnen 44% tot 76% van de extra kosten worden gedekt door deze regeling. Voor een bedrijf dat voor 10% in een grondwaterbeschermingsgebied ligt, in een voormalig 230-gebied, zijn deze extra netto kosten zo'n € 800 (voor 3 jaar). Voor gemiddelde bedrijven die volledig in een grondwaterbeschermingsgebied liggen kunnen de extra netto mestafzetkosten (kosten-baten uit subsidie) in deze periode oplopen tot meer dan € 27.000 (voor 3 jaar).

Dit geldt voor bedrijven van gemiddelde grootte in een 250-gebied, die hun volledige mestafzetruimte gebruikten en waar de bedrijfsstructuur onveranderd is (in het bijzonder de verhouding melkvee : landoppervlakte; met andere woorden: de veestapel is niet gekrompen en het areaal land is niet toegenomen). Vanaf 2026 is er geen verschil meer in regels wat betreft nutriënten binnen en buiten grondwaterbeschermingsgebieden en daardoor ook geen meerkosten voor bemesting.

De meerkosten voor gewasbescherming voor bedrijven van gemiddelde omvang die volledig in een grondwaterbeschermingsgebied liggen hebben we geschat op

- € 3.340,- voor een akkerbouwbedrijf (60 ha, 1/3 granen, 1/3 suikerbieten, 1/3 aardappels)
- € 3.485,- voor een fruitteeltbedrijf (17 ha appels of peren)
- € 1.960,- voor een melkveehouderij (64 ha, vanaf 2026)

Concluderende reflectie

Boeren in grondwaterbeschermingsgebieden ervaren de grootste impact van Rijksregels. De provinciale regels zijn niet eenduidig en verschillen tussen provincies onderling, maar de boeren in grondwaterbeschermingsgebieden hebben daar in de praktijk geen last van.

Melkveehouders in grondwaterbeschermingsgebieden hadden last van het in één keer volledig wegvallen van derogatie. Met name voor bedrijven met een groot aandeel van het areaal in die gebieden leek dit problematisch. De extra mestafzetkosten leken voor bedrijven van gemiddelde grootte en groter niet gecompenseerd te worden door de subsidie behoud grasland, maar door verhoging van het subsidieplafond in 2025 konden ondernemers in grondwaterbeschermingsgebieden toch aanspraak maken op extra subsidie.

Wat betreft gewasbescherming ervaren telers beperkingen, doordat bepaalde middelen geheel of gedeeltelijk verboden zijn in grondwaterbeschermingsgebieden. Dit brengt meerkosten met zich mee en leidt in enkele gevallen tot het verplicht of vrijwillig stoppen met (een) bepaalde teelt(en). Het is echter zeer de vraag of Nederland met de huidige restricties voor gewasbescherming

in grondwaterbeschermingsgebieden voldoende invulling geeft aan de Europese verplichtingen voor bescherming van de drinkwaterbronnen.



1. INLEIDING

Drinkwaterbedrijf Vitens wil inzicht in de regels die gelden voor boeren in grondwaterbeschermingsgebieden, en de impact van die regels op boerenbedrijven. Daarom heeft Vitens aan CLM en ChemLegal opdracht gegeven hier een studie naar te verrichten. In dit hoofdstuk lichten we de aanleiding van deze vraag toe, en gaan we in op de aanpak van deze vraag.

1.1 Aanleiding

Drinkwaterbedrijf Vitens heeft 105 winvelden in vijf provincies. Vitens wint hier water voor de drinkwaterproductie. Om het toestromende grondwater bij de winvelden te beschermen hebben de provincies 84 grondwaterbeschermingsgebieden aangewezen. Deze gebieden beslaan samen ruim 34.000 hectare en bestaan gemiddeld voor circa 45% uit landbouwgrond. Bijna de helft van de bodem in grondwaterbeschermingsgebieden wordt dus beheerd door boeren.

Het grondgebruik en de kwaliteit van deze landbouwbodems heeft een sterke relatie met de drinkwatervoorziening. Ondanks inspanningen van boeren de afgelopen decennia, staat de kwaliteit van landbouwbodems en van het grondwater onder druk. Wettelijk verplichte waterkwaliteitsdoelen worden op verschillende plaatsen nog niet gehaald, mede door invloed vanuit de landbouw. Het betreft zowel invloed vanuit het verleden als vanuit het heden. Vitens maakt zich zorgen hierover.

Regels voor grondwaterbeschermingsgebieden zijn vastgelegd in zowel Europese regelgeving, Rijkswetgeving als provinciale omgevingsverordeningen. De afgelopen jaren heeft het Rijk nieuwe beperkingen opgelegd aan boeren in grondwaterbeschermingsgebieden, met als doel de waterkwaliteit te verbeteren. Vitens gaat zelf niet over deze regels, maar verwacht dat de komende jaren meer beperkingen volgen. Die beperkingen zijn gericht op het verbeteren van de waterkwaliteit, maar zouden zonder compensatie of alternatieve verdienmodellen ook het toekomstperspectief

voor boeren in grondwaterbeschermingsgebieden onder druk kunnen zetten. Ook dit vindt Vitens zorgelijk.

Vitens wil blijven bouwen aan een goede relatie met de boeren in en rond de grondwaterbeschermingsgebieden. Daarvoor is het relevant meer inzicht te hebben in de regels die op dit moment gelden voor boeren in grondwaterbeschermingsgebieden, en het effect van deze regelgeving op de bedrijfsvoering.

1.2 Aanpak

In grondwaterbeschermingsgebieden gelden voor agrariërs voor sommige activiteiten, zoals het toepassen van mest, de toegelaten gewasbeschermingsmiddelen of grondwateronttrekkingen, strengere regels dan voor agrariërs buiten deze gebieden.

1.2.1 Regels in grondwaterbeschermingsgebieden

Om inzicht te krijgen in de regels die gelden in grondwaterbeschermingsgebieden zijn de volgende wetten en regelingen bestudeerd: Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden (2009/128 EG), Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal), Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl), Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (hierna: Wgb), Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden (hierna: Bgb), de provinciale Omgevingsverordeningen en de Waterschapsverordeningen.

Waar de regels onduidelijk waren of vragen opriepen, is dat in interviews nagevraagd bij betrokken ambtenaren (Tabel 1.1).

Enkel de regels die specifiek gericht zijn op activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden worden besproken. Algemene regels die ook gelden voor agrariërs in andere gebieden, zoals de regels over teeltvrije zones langs oppervlaktewater in het Besluit activiteiten leefomgeving, worden niet besproken.

1.2.2 Impact van regels in grondwaterbeschermingsgebieden

Om inzicht te krijgen in de impact van de regels in grondwaterbeschermingsgebieden, hebben we verschillende stappen gezet. We hebben verschillende boeren in grondwaterbeschermingsgebieden geïnterviewd. In totaal zijn 10 melkveehouders, twee akkerbouwers en één vasteplantenteler geïnterviewd in negen interviews (Tabel 1.1). Deze interviews vonden deels op locatie en deels via Teams plaats. Bij het interview met vier ondernemers was tevens de omgevingsmanager van Vitens aanwezig. De geïnterviewden komen uit

Friesland, Utrecht, Overijssel en Gelderland. In Flevoland zijn geen agrariërs geïnterviewd. De grondwaterbeschermingsgebieden in Flevoland zijn (zeer) klein en enkel een beperkt aantal agrariërs heeft percelen in die gebieden.

Vitens heeft agrariërs voor de interviews geselecteerd, en daarbij aangegeven dat de voorkeur is uitgegaan naar boeren die zich eerder over zaken hebben uitgesproken. Dit betekent dat de groep geïnterviewden niet als een representatieve steekproef gezien moet worden.

De interviews waren diepte-interviews en vonden plaats aan de hand van een onderwerplijst. Bij elk onderwerp zijn open vragen gesteld en -indien relevant- is doorgevraagd op hetgeen de geïnterviewde(n) vertelde(n). De onderwerpen die ter sprake kwamen waren: bedrijfsgegevens, ervaring met wet- en regelgeving op het gebied van bemesting, gewasbescherming, onttrekkingen (waaronder beperkingen, lasten, aanpassingen in de bedrijfsvoering, evenals voordelen en ondersteuning).

In alle vijf provincies zijn ambtenaren van provincie en/of waterschap geïnterviewd, zoals hierboven vermeld. Deze personen zijn ook bevraagd op hun ervaringen met boeren en met de regels voor boeren in grondwaterbeschermingsgebieden. Van de provincie Flevoland hebben we geen inhoudelijke reactie gekregen op de vragen. Niet alle waterschappen zijn geïnterviewd vanwege beperkte middelen, en omdat de focus van het onderzoek op de ervaringen van agrariërs ligt.

Daarnaast hebben we een sectormanager tuinbouw van de Rabobank gesproken over financieringsmogelijkheden voor agrariërs in grondwaterbeschermingsgebieden, omdat deze goed thuis is in de financieringsmogelijkheden voor agrariërs en de relatie met verduurzaming (Tabel 1.1).

CLM leidt en leidde in verschillende delen van het land projecten met agrariërs in grondwaterbeschermingsgebieden. Dit betreft projecten zoals Boeren voor Drinkwater (Overijssel en Drenthe), advisering van studiegroepen akkerbouw in Drenthe, advisering van de provincie Gelderland en Utrecht ten aanzien van grondwaterkwaliteit, advisering in de provincie Fryslân en het langjarige programma Schoon Water voor Brabant. Op basis van deze projecten heeft CLM inzicht in de ervaren impact van regels in grondwaterbeschermingsgebieden. Deze ervaring is ook meegenomen in het beschrijven van de impact (en dit is daarbij vermeld).

Tabel 1.1. Overzicht geïnterviewden per provincie

Nummer	Provincie	Geïnterviewden
1	Friesland	4 melkveehouders
2	Friesland	1 melkveehouder
3	Friesland	2 medewerkers 't Wetterskip
4	Friesland	1 medewerker provincie
5	Gelderland	1 melkveehouder en 1 akkerbouwer-jongveehouder
6	Gelderland	1 melkveehouder
7	Gelderland	1 akkerbouwer
8	Gelderland	2 medewerkers provincie
9	Overijssel	1 melkveehouder
10	Overijssel	2 melkveehouders
11	Overijssel	2 medewerkers Waterschap Drents-Overijsselse Delta
12	Overijssel	2 medewerkers provincie
13	Utrecht	1 vasteplantenteler
14	Utrecht	1 melkveehouder
15	Utrecht	1 medewerker provincie
16	Utrecht	1 medewerker Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden
17	N.v.t.	1 medewerker Rabobank

Kader 1-1 Geen factcheck

We hebben de boeren gevraagd naar hun ervaringen. Daarbij deden ze soms uitspraken over opbrengst, voederkwaliteit, waterkwaliteit en financiering. Een factcheck om te zien in hoeverre deze uitspraken door onderzoek en meetgegevens worden ondersteund, en/of hoe representatief deze ervaring is voor boeren in een bepaald gebied, is geen onderdeel van deze opdracht en rapportage.

We hebben ook een kwantitatieve inschatting gemaakt van de financiële impact van de regelgeving op bedrijven die geheel of gedeeltelijk in grondwaterbeschermingsgebieden liggen. Dit hebben we gedaan voor een fruitteeltbedrijf, een akkerbouwbedrijf en een melkveehouderij, waarbij we steeds zijn uitgegaan van een gemiddeld bedrijf. We hebben ons gebaseerd op resultaten van eerdere projecten, beschreven in rapporten, en actuele prijzen

en cijfers. De werkwijze en resultaten van deze berekeningen staan beschreven in hoofdstuk 9.

1.3 Leeswijzer

In het eerste deel van dit rapport (hoofdstuk 2 t/m 7) staat de regelgeving beschreven. Hoofdstuk 2 schetst de Europese en landelijke regels over agrarische activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden. Bovendien wordt beschreven welke nationale regelgeving op korte termijn te verwachten is. Daarna (in hoofdstukken 3 t/m 7) worden de lokale regels besproken over agrarische activiteiten binnen deze gebieden in de vijf provincies waarbinnen Vitens drinkwaterwinningen uitvoert: Flevoland, Friesland, Gelderland, Overijssel en Utrecht. Het tweede deel van het rapport beschrijft de impact van deze regels op boerenbedrijven. Hoofdstuk 8 geeft een beeld van de beschreven ervaringen. In hoofdstuk 9 is de kwantitatieve inschatting van de meerkosten van de regelgeving voor agrarische bedrijven die gedeeltelijk of geheel in een grondwaterbeschermingsgebied liggen. Samenvattende conclusies voor beide delen staan in hoofdstuk 10.

DEEL 1: REGELGEVING



2. EUROPESE EN NATIONALE REGELS

In dit hoofdstuk beschrijven we het Europese en landelijk beleid voor grondwaterbeschermingsgebieden en verwachte veranderingen daarin. We beschrijven eerst het beleid op het vlak van bestrijdingsmiddelen, vervolgens het beleid op het vlak van nutriënten (met name nitraat) en eindigen met het beleid op het vlak van onttrekkingen.

2.1 Bestrijdingsmiddelen

2.1.1 Regels over de toelating

De Europese Gewasbeschermingsmiddelen Verordening (1107/2009, hierna: EGV)³ regelt de toelating van nieuwe gewasbeschermingsmiddelen binnen de Europese Unie (EU).⁴

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

In beide fasen wordt een uitgebreide risicobeoordeling uitgevoerd, waaruit moet blijken dat het gewasbeschermingsmiddel aan de toelatingsvereisten voldoet. De werkzame stof mag geen schadelijk effect hebben voor mens en

³ Verordening (Eg) Nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad, *PbEU* 2009 L 309/1.

⁴ Overweging 8 van de preambule en art. 1 lid 3 EGV.

dier en geen onaanvaardbare effecten hebben voor het milieu (art. 4 en 29 EGV).⁵ Hierbij dient rekening te worden gehouden met de verspreiding van de stof in het milieu, de gevolgen voor niet-doelwitsoorten⁶ en de gevolgen voor de biodiversiteit en het ecosysteem.

Het Ctgb kan een toelating te allen tijde opnieuw bekijken indien aanwijzingen bestaan dat niet langer wordt voldaan aan de toelatingsvereisten. Dit is ingevolge artikel 44 EGV zelfs verplicht als blijkt dat bepaalde doelstellingen voor waterkwaliteit uit de Kaderrichtlijn water (KRW) mogelijk niet verwezenlijkt worden. Het Ctgb kan - als de risicobeoordeling daartoe aanleiding geeft - bij de toelating gebruiksvoorschriften opnemen, onder meer ter beperking van het gebruik in grondwaterbeschermingsgebieden (meer hierover onder par. 2.1.3) De gebruiker zal zich aan de gebruiksvoorschriften moeten houden. De controle hierop ligt bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).

2.1.2 Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden

De Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden (2009/128/EG) bevat regels over de bescherming van drinkwater tegen vervuiling met gewasbeschermingsmiddelen. Artikel 11 lid 2, onder c van de Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden bepaalt dat lidstaten zones moeten aanwijzen waarbinnen geen pesticiden mogen worden gebruikt of opgeslagen:

“Deze maatregelen voorzien [...] in beschermingszones voor oppervlaktewater en grondwater dat wordt gebruikt voor de onttrekking van drinkwater, waarbinnen geen pesticiden mogen worden toegepast of opgeslagen”

Het gaat hier om een maatregel die lidstaten **moeten** treffen en niet om een optionele maatregel die lidstaten kunnen treffen. De richtlijn bevat echter geen duidelijke begrenzing van deze beschermde ‘drinkwater’zones, waardoor niet geheel duidelijk is of het hier enkel om waterwingebieden gaat (de directe cirkel om het onttrekkingspunt) of ook om de bredere grondwaterbeschermingsgebieden. Om die reden is artikel 12 van de richtlijn duurzaam gebruik pesticiden ook relevant. Artikel 12 verplicht lidstaten om in aangewezen kwetsbare gebieden het gebruik van pesticiden te verbieden of

⁵ Zie voor meer over de toelatingsprocedure en risicobeoordeling: A. de Vries, ‘De Europese gewasbeschermingsmiddelen verordening’, in: *Milieuproblemen in de landbouw: Falend omgevingsrecht en mogelijke oplossingen*, Den Haag: Boom juridisch 2019.

⁶ Bijvoorbeeld bijen, vlinders en aquatische insecten (zie Annex II EGV met specifieke vereisten in relatie tot bepaalde diersoorten).

minimaliseren. De gebieden waar artikel 12 op ziet, zijn onder meer gebieden die als beschermd zijn aangewezen onder de KRW (2000/60/EG), waaronder grondwaterbeschermingsgebieden.⁷ Andere waterlichamen die onder de KRW als beschermd gebied moeten worden aangewezen, zijn bijvoorbeeld zwembaden, nutriëntengevoelige gebieden en water waar beschermde diersoorten voorkomen.⁸

Artikel 12 van de Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden luidt als volgt:

“De lidstaten dragen er zorg voor dat, met inachtneming van de eisen inzake hygiëne, volksgezondheid en biodiversiteit, of van de resultaten van desbetreffende risicobeoordelingen, het gebruik van pesticiden in bepaalde specifieke gebieden wordt geminimaliseerd of verboden. Er worden passende risicobeheersmaatregelen genomen en in eerste instantie worden het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico, zoals omschreven in Verordening (EG) nr. 1107/2009, en biologische bestrijdingsmiddelen overwogen.

Ook de considerans (overweging 15) bij de richtlijn bepaalt dat het gebruik van pesticiden in deze gebieden zoveel mogelijk moet worden beperkt of, indien passend, achterwege moet worden gelaten:

“Het gebruik van pesticiden in gebieden bestemd voor onttrekking van drinkwater [...] kan resulteren in een hoger risico van verontreiniging van het aquatische milieu. In dergelijke gebieden dient het gebruik van

⁷ Artikel 12 stelt: “de bedoelde specifieke gebieden zijn: [...] (b) beschermde gebieden als omschreven in Richtlijn 2000/60/EG [...]”; “Gebieden die onder de KRW moeten worden aangewezen als beschermd gebied, zijn onder meer: “Alle waterlichamen die voor de onttrekking van voor menselijke consumptie bestemd water worden gebruikt en dagelijks gemiddeld meer dan 10 m³ per dag leveren of meer dan 50 personen bedienen, alsmede de voor dat toekomstig gebruik bestemde waterlichamen” (art. 6 lid 2, art. 7 lid 1 KRW en Bijlage IV, onder 1(i) bij de KRW).

⁸ Zie bijlage IV van de KRW voor een lijst met alle KRW-beschermde gebieden. Opvallend is dat heel Nederland is aangewezen als nutriëntengevoelig gebied, met als gevolg dat heel het grondgebied geldt als kwetsbaar gebied in de zin van art. 12 Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden. Zo ook de Raad van State: “Nederland heeft op basis van de Nitraatrichtlijn het gehele grondgebied als kwetsbare zone aangemerkt. In het meest recente, vijfde Nitraat Actieprogramma, is dat opnieuw bevestigd. [...] Langs deze weg is dus heel Nederland aangemerkt als specifiek gebied als bedoeld in artikel 12 van de richtlijn duurzaam gebruik.” (Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden in verband met het niet toestaan van het gebruik van middelen op basis van imidacloprid in specifieke gebieden, *Staatscourant* 2017, 55564).

pesticiden derhalve zoveel mogelijk te worden beperkt of, indien passend, achterwege te worden gelaten.”

Op grond van artikel 12 geldt in KRW-beschermde gebieden, waaronder grondwaterbeschermingsgebieden, geen totaalverbod, maar een plicht tot minimalisatie van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Als in die gebieden toch gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt, moet de voorkeur worden gegeven aan laag-risico of biologische bestrijdingsmiddelen.⁹ Artikel 12 laat daarmee iets meer ruimte dan het totaalverbod op gewasbeschermingsmiddelen uit artikel 11.

Het Rijk wijst bij uitvoering van de regels over drinkwater en KRW-beschermde gebieden uit artikel 11(2)(c) en art. 12(b) van de richtlijn steevast naar de provincies: "Ik wil benadrukken dat de provincies hier het bevoegd gezag zijn".¹⁰

2.1.3 Landelijke regels

Geen algemeen verbod of minimalisatieplicht

In Nederland geldt vooralsnog geen plicht voor agrariërs om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in grondwaterbeschermingsgebieden te minimaliseren. Er zijn ook geen regels waardoor agrariërs in deze gebieden de voorkeur moeten geven aan laag risico-middelen of biologische bestrijdingsmiddelen. Zoals hierna zal blijken, gelden op basis van de meeste provinciale regels in de vijf onderzochte provincies ook geen of weinig beperkingen aan het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Dat betekent dat het zeer de vraag is of Nederland op dit moment op correcte wijze uitvoering geeft aan artikel 12(b) van de Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden.

Over de vraag of er een nationaal verbod moet komen op het gebruik van bestrijdingsmiddelen in grondwaterbeschermingsgebieden, is in de Tweede Kamer al langer discussie. In juni 2022 gaf de Minister van Landbouw, Natuur en Voedsel (nu: Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN)) aan

⁹ Zie ook overweging 16 van de considerans bij de Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden: "Het gebruik van pesticiden kan bijzonder gevaarlijk zijn in zeer kwetsbare gebieden [...]. In dergelijke gebieden dient het gebruik van pesticiden tot een minimum te worden beperkt of te worden verboden. Wanneer er gebruik wordt gemaakt van pesticiden, moeten passende risicobeheersmaatregelen worden genomen en moeten in eerste instantie pesticiden met een laag risico alsmede biologische bestrijdingsmaatregelen worden overwogen".

¹⁰ Kamerstukken II 2024/25, 27858, nr. 714.

dat een beperking of verbod op het gebruik van bestrijdingsmiddelen kan worden ingevoerd “indien de resultaten van een risicobeoordeling daartoe aanleiding geven.” Vooralsnog is gekozen voor maatregelen zoals drift-reducerende technieken en teeltvrije zones die in heel Nederland gelden en niet enkel in grondwaterbeschermingsgebieden.¹¹ Daarnaast kunnen provincies volgens de toenmalige minister ervoor kiezen beperkingen op te leggen in deze gebieden.¹² Inmiddels heeft de huidige minister laten weten na het zomerreces van 2025 terug te komen op een beperking of verbod, mede op basis van onderzoek van Wageningen University and Research (WUR), (zie paragraaf 2.4.1.).

Beperkingen op gewasbeschermingsmiddelenpakket

Dat geen algemeen verbod geldt, betekent niet dat er helemaal geen beperkingen zijn op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Allereerst zijn middelen met prioritaire stoffen verboden (art. 27a Bgb). Dit zijn middelen met daarin stoffen die onder de KRW als prioritair zijn aangewezen. Volgens het Compendium van de Leefomgeving en een rapport van Natuur & Milieu gaat dit slechts om een handjevol middelen.¹³ Het gaat om aclonifen, bifenox en cypermethrin. Deze middelen hebben een toelating in grondwaterbeschermingsgebieden. Het Ctgb heeft het verbod op het gebruik van prioritaire stoffen in grondwaterbeschermingsgebieden dus niet meegenomen in de toelating van deze stoffen: in de gebruiksvoorschriften van verschillende middelen zijn geen extra restricties voor het gebruik in grondwaterbeschermingsgebieden opgenomen¹⁴.

¹¹ Kamerstukken II 2021/22, 35756, nr. 11, p. 3-4.

¹² Kamerstukken 2022/23, 27 858, nr. 617, p. 2.

¹³ CLO: “De huidige gewasbeschermingsmiddelen vallen voornamelijk onder de “specifiek verontreinigende stoffen” en voor een klein deel onder de “prioritaire stoffen”.”(<https://www.clo.nl/indicatoren/nl054711-gewasbeschermingsmiddelen-in-oppevlaktewater-2013-2023>). Zie ook: Bestrijdingsmiddelen in Nederlandse natuur en water, Natuur & Milieu Mei 2024.

¹⁴ Het gaat onder andere om de volgende middelen: Fox 480 SC (werkzame stof: bifenox): geen verwijzing verbod op gebruik in gb-gebieden in 4 gebruiksvoorschriften (<https://toelatingen.ctgb.nl/nl/authorisations/12747>); Belem (werkzame stof: cypermethrin). Zie: https://ctgb-documents-prd-eu-central-1-129851440513.s3.eu-central-1.amazonaws.com/03788e0e0371ab9b43acbde052353940_BOB+wg+WG.pdf); Agrolagic Aclonifen 2: (werkzame stof: aclonifen). Zie: https://ctgb-documents-prd-eu-central-1-129851440513.s3.eu-central-1.amazonaws.com/33c5c466e1980df0faa2e44b89feb870_20220456_16425++P+WG.pdf; Bandur (werkzame stof: aclonifen): https://ctgb-documents-prd-eu-central-1-129851440513.s3.eu-central-1.amazonaws.com/5_01UNNCNEHGXPZFMQTQTRA2CAFAL56OW3SF_16714_P.pdf

Meer impact op het beschikbare middelenpakket voor agrariërs in grondwaterbeschermingsgebieden heeft de strengere uitspoelnorm die in deze gebieden geldt (art. 8e Bgb). In grondwaterbeschermingsgebieden mag maar 0,01 µg/liter van een middel in het grondwater terechtkomen, terwijl dit daarbuiten 0,1 µg/liter mag zijn. Uit een rapport van Natuur & Milieu (2024) blijkt dat hierdoor voor 16,3% van de toegelaten middelen extra gebruiksbeperkingen gelden binnen grondwaterbeschermingsgebieden. Het ging, ten tijde van publicatie van dat rapport, om in totaal 179 middelen van de in totaal 1095 gewasbeschermingsmiddelen die voor gebruik in Nederland zijn toegelaten.¹⁵ Van het totale middelenpakket (915 middelen) bevat 83,6% geen beperkingen in de gebruiksvoorschriften voor gebruik binnen grondwaterbeschermingsgebieden. De restricties in de gebruiksvoorschriften van de betreffende middelen zijn sinds 2020 ook gemakkelijker terug te vinden in de toelatingendatabank van het Ctgb.¹⁶ CLM heeft overigens in opdracht van provincies en drinkwaterbedrijven recent een volledig overzicht gemaakt van de middelen met restricties in grondwaterbeschermingsgebieden, zodat gebruikers van middelen eenvoudiger en sneller overzicht hebben.¹⁷

Soms geldt een nationale vergunningsplicht voor een wateractiviteit. Voorbeelden hiervan zijn bepaalde lozingen op Rijkswateren (art. 6.55 Bal) en wateronttrekkingen van meer dan 150.000 m³/jaar (art. 16,3 Bal). Meestal gaat dit niet om agrarische activiteiten. Als wel een nationale vergunningplicht geldt, schrijft artikel 8.84 Bkl voor dat de vergunning alleen mag worden verleend als dat verenigbaar is met het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en het vervullen van maatschappelijke functies door watersystemen. Het verlenen van de omgevingsvergunning mag er daarnaast niet toe leiden dat de doelstellingen voor de chemische en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen niet worden bereikt, of dat de toestand achteruitgaat. Deze regels kunnen in theorie leiden tot een weigering om een vergunning voor een agrarische activiteit in een grondwaterbeschermingsgebied te verlenen. Voor reguliere agrarische activiteiten, zoals het toepassen van mest en het gebruik van bestrijdingsmiddelen, geldt echter geen nationale vergunningsplicht.

¹⁵ Zie bijlage 10 bij het rapport 'Bestrijdingsmiddelen in Nederlandse natuur en water, Natuur & Milieu Mei 2024' met daarin een lijst met middelen waarvoor in 2024 een beperking gold in grondwaterbeschermingsgebieden. Er kunnen inmiddels wijzigingen in de toelating en restricties die gelden in grondwaterbeschermingsgebieden

¹⁶ www.ctgb.nl/actueel/nieuws/2022/02/02/informatie-restricties-middelengebruik-ter-bescherming-grondwater-makkelijk-beschikbaar

¹⁷ <https://www.clm.nl/toolbox-drinkwater/lijt-middelenrestricties-in-gwbq/>

Wanneer voor lozingsactiviteiten op een KRW-oppervlaktewaterlichaam of een grondwaterlichaam in een grondwaterbeschermingsgebied een vergunningsplicht in de Waterschapsverordening is opgenomen, geldt artikel 6.2 van het Bkl. Daarin staat dat de vergunning er niet toe mag leiden dat de doelstellingen voor de chemische en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen niet worden bereikt of dat de toestand achteruitgaat.

Vergunningsverlening mag er ook niet toe leiden dat het onttrokken water op een waterwinlocatie in een KRW-oppervlaktewaterlichaam niet voldoet aan de wettelijke eisen.¹⁸ Die laatste regel ziet op locaties waar drinkwater wordt gewonnen uit oppervlaktewater en niet op locaties waar drinkwater wordt gewonnen uit grondwater. Artikel 6.2 Bkl is bovendien alleen van toepassing wanneer waterschappen een vergunningsplicht voor lozingen op waterlichamen in grondwaterbeschermingsgebieden hebben ingesteld. Dit is niet het geval (zie hoofdstuk 3 t/m 7).

Ten slotte kunnen er potentieel beperkingen voortvloeien uit nationale rechtspraak. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gaan om invulling die wordt gegeven aan de provinciale zorgplichten die gelden voor diegenen die in grondwaterbeschermingsgebieden activiteiten verrichten (zie hierna hoofdstuk 3 t/m 7). Over deze zorgplichten is echter weinig rechtspraak.¹⁹ Wel stelde de rechtbank Gelderland vast dat de zorgplicht om te voorkomen dat handelen de kwaliteit van het grondwater in een beschermingsgebied aantast, meebrengt dat een gemeente niet zomaar alle agrarische activiteiten in dit soort gebieden kan toelaten.²⁰ In dat geval ging het om het oprichten van een boomkwekerij van 18 hectare, waarvoor de gemeente een vergunning had verleend. De gemeente had hierbij moeten onderzoeken wat de mogelijke schadelijke effecten zijn van het gebruik van bestrijdingsmiddelen in deze teelt. De gemeente kon bij de vergunningsverlening niet volstaan met de enkele stelling dat de effecten vergelijkbaar zijn met de effecten van bollenteelt of maisteelt. Aan deze onderzoeksplicht voor de gemeente doen volgens de rechtbank de landelijke regels over het gebruik van bestrijdingsmiddelen en de toelating door het Ctgb, niet af.

2.1.4 Naleving

De NVWA rapporteerde in 2023 op basis van een steekproef op 88 bedrijven dat 76% en in 2020 dat 78% van de telers geen gewasbeschermingsmiddelen

¹⁸ Zie art. 6.2 in combinatie met art. 2.15 Bkl. Deze kwaliteitseisen staan in bijlage V en zien o.a. op het maximum toegestane gehalte fosfaat (0,9 mg/l PO₄), nitraat (50 mg/l NO₃) en gewasbeschermingsmiddelen (0,1 µg/l).

¹⁹ Op www.rechtspraak.nl levert de zoekactie 'grondwaterbeschermingsgebied' en 'zorgplicht' slechts 8 resultaten op, waarvan er slechts één – hierna besproken – relevant is.

²⁰ Rechtbank Gelderland 21 juli 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:3883.

gebruikt die op basis van deze regelgeving verboden zijn.²¹ Dit is een flinke verbetering ten opzichte van 2017, toen slechts 41% van de telers de toepassingsvoorwaarden die gelden voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in een grondwaterbeschermingsgebied naleefde. Dit lijkt deels te komen door verbeterde voorlichting vanuit de NVWA. Wel zijn het aantal inspecties laag en overtreedt nog steeds een kwart van de telers de regels. De meest genoemde reden voor niet-naleving was het feit dat gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen niet op de hoogte zijn van de ligging van het perceel binnen een grondwaterbeschermingsgebied. Dit geldt in sterkere mate voor pachtende of hurende telers, waarbij in 2020 31% zich niet hield aan de beperkingen binnen grondwaterbeschermingsgebieden.²² De informatievoorziening over (veranderingen in) begrenzing van de gebieden is overigens nog steeds matig. CLM heeft daarom samen met provincies en drinkwaterbedrijven het ministerie van LNV en de RVO gevraagd om de informatievoorziening te verbeteren.

In Flevoland was in 2020 1 van de 4 geïnspecteerde telers (25%) in overtreding, in Friesland 3 van de 7 (42,8%), in Gelderland 4 van de 14 (28,6%), in Overijssel 5 van de 24 (20,8%). In Utrecht werden, bij de 7 geïnspecteerde telers, geen overtredingen geconstateerd.²³

2.2 Nutriënten

We beschrijven hier de regels op het gebied van nutriënten in grondwaterbeschermingsgebieden, voor zover deze afwijken van de regels buiten grondwaterbeschermingsgebieden. De algemene regels over mestgebruik staan onder meer in § 4.116 van het Bal over het op of in de bodem brengen van meststoffen. Die gelden voor heel Nederland en gelden niet specifiek voor grondwaterbeschermingsgebieden.

²¹ www.nvwa.nl/onderwerpen/gewasbescherming/inspectieresultaten/inspectieresultaten-gewasbeschermingsmiddelen-2023/

²² www.nvwa.nl/onderwerpen/gewasbescherming/documenten/plant/gewasbescherming/gewasbescherming/inspectieresultaten/inspectieresultaten-gebruik-van-gewasbeschermingsmiddelen-in-grondwaterbeschermingsgebieden-2020

²³ Resultaten per provincie zijn over 2023 niet gepubliceerd. Voor de resultaten over 2020, zie:

www.nvwa.nl/onderwerpen/gewasbescherming/documenten/plant/gewasbescherming/gewasbescherming/inspectieresultaten/inspectieresultaten-gebruik-van-gewasbeschermingsmiddelen-in-grondwaterbeschermingsgebieden-2020

2.2.1 7^e en 8^e NAP

De Nitraatrichtlijn (91/676/EEG) is een Europese richtlijn gericht op het verminderen van de belasting van grond- en oppervlaktewater met nitraat uit de landbouw. Nederland is verplicht deze richtlijn te vertalen in nationale regelgeving, het actieprogramma voor de nitraatrichtlijn, voor gebieden kwetsbaar voor vervuiling van grond- en oppervlaktewater met nitraten uit de agrarische sector. Nederland heeft het hele grondgebied als 'kwetsbaar' aangeduid. Deze regelgeving moet leiden tot een concentratie van maximaal 50 mg nitraat/l in het grond- en oppervlaktewater. De doelstelling van de Nitraatrichtlijn maakt onderdeel uit van de KRW-doelstellingen, waar in 2027 aan moet worden voldaan.

De aanpak van eutrofiëring van het grondwater door nitraat staat beschreven in het 7^e Actieprogramma voor de nitraatrichtlijn (2022-2025). Per 1 januari 2026 wordt het 8^e Actieprogramma voor de nitraatrichtlijn van kracht.²⁴

In het 6^e Actieprogramma voor de nitraatrichtlijn is gestart met een specifieke aanpak voor 34 kwetsbare grondwaterbeschermingsgebieden: de bestuurs-overeenkomst nitraat in grondwaterbeschermingsgebieden (2.2.2) Deze is gedurende het 7^e Actieprogramma voor de nitraatrichtlijn tweemaal verlengd en eindigt op 31 december 2025. In het 8^e Actieprogramma voor de nitraatrichtlijn zijn geen specifieke maatregelen voor grondwaterbeschermingsgebieden opgenomen. Dit leidde tot kritiek van de koepel van drinkwater-bedrijven Vewin²⁵.

2.2.2 BO Nitraat

In 34 kwetsbare grondwaterbeschermingsgebieden loopt sinds 2017 de 'Aanvullende aanpak nitraatuitspoeling uit agrarische bedrijfsvoering in specifieke grondwaterbeschermingsgebieden', kortweg de bestuursovereenkomst (BO) nitraat. In eerste instantie liep de BO Nitraat tot en met 2021. Daarna is deze twee keer verlengd, tot en met 31 december 2025. De BO Nitraat bestaat uit projecten waaraan agrariërs met percelen in grondwaterbeschermingsgebieden vrijwillig meedoen. Zij krijgen algemeen en bedrijfs-specifiek advies over maatregelen die ze kunnen treffen om de uitspoeling van nitraat tegen te gaan.

De BO Nitraat loopt in de provincies Drenthe, Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant en Limburg. Op provinciaal niveau wordt de BO Nitraat vormgegeven door een samenwerking van de Land- en Tuinbouworganisatie (LTO), waterschappen, de provincie en/of het kadaster.

²⁴ Concept 8^e Actieprogramma nitraatrichtlijn voor consultatie en advisering Commissie voor de Milieueffectrapportage, op: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2025Z14649&did=2025D33593

²⁵ <https://www.vewin.nl/nieuws/vewin-8e-actieprogramma-nitraatrichtlijn-schiet-tekort/>

De BO Nitraat wordt landelijk aangestuurd door de landelijke bestuurs-overeenkomst (LBO), met daarin Vewin, LTO Nederland, het InterProvinciaal Overleg (IPO), het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) en LNV. Het doel van de BO Nitraat is vastgesteld op gebiedsniveau: *“...overall in de in de overwegingen aangeduide 40 grondwaterbeschermingsgebieden afdoende maatregelen zijn genomen om zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk gedurende de looptijd van het 7e AP op gebiedsniveau blijvend aan het doel van de Nitraatrichtlijn te voldoen, voor zover het de Europese norm betreft van 50 mg nitraat/l in het uitspoelingswater uit de wortelzone.”*

Binnen de BO Nitraat is discussie geweest of de norm gehaald moet worden onder het gehele gebied (waarbij nitraatconcentraties onder natuur en landbouw gemiddeld worden), onder het agrarische deel van het gebied, of op perceelsniveau. Wat betreft het doel van de Nitraatrichtlijn (en doelen van de KRW) geldt dat monitoringsresultaten van verschillende meetpunten niet gemiddeld mogen worden (Bos & Groothuizen, 2024)²⁶.

Deze aanpak heeft gedeeltelijk succes gehad. Onderzoek van KWR en CLM (2022)²⁷ en Wageningen Environmental Research (WEnR) (2024)²⁸ laat zien het doel in een groot deel van de gebieden naar verwachting niet gehaald wordt.

2.2.3 Derogatie

In Nederland konden agrariërs sinds 2006 derogatie aanvragen om meer mest uit te rijden dan de 170 kg N/ha die volgens de Europese regels is toegestaan. Tot 2022 mochten melkveebedrijven ‘met derogatie’ 230 kg N/ha (op zand) of 250 kg N/ha (op klei) dierlijke mest uitrijden, wanneer ze op minimaal 80% van het areaal behorende bij hun bedrijf grasland teelden. Lidstaten kunnen alleen gebruikmaken van de derogatie als daarmee geen afbreuk wordt gedaan aan het bereiken van de doelstelling van de Nitraatrichtlijn.

²⁶ De auteurs geven aan dat de doelen en beoordelingssystematiek van de BO Nitraat en het Nitraatactieprogramma verschillen, omdat in de BO Nitraat naar gemiddelde concentraties in specifieke grondwaterbeschermingsgebieden wordt gekeken, en in de doelstelling enkel nitraatconcentraties in het uitspoelingswater uit de wortelzone zijn vermeld.

²⁷ Rietberg, P., A. van Loon (KRW), E. Hees, 2022. Nitraat besturen, hoe dan? Advisering BO Nitraat in grondwaterbeschermingsgebieden. CLM-Publicatienummer 1117. <https://open.overheid.nl/documenten/44493503-7fd4-485d-ad9d-9cc39c6bfc31/file>

²⁸ Groenendijk, P., K. Duan, L. Renaud, R. Rietra, 2024. Effecten van maatregelen op nitraat in het agrarische deel van grondwaterbeschermingsgebieden. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 3371. <https://open.overheid.nl/documenten/44493503-7fd4-485d-ad9d-9cc39c6bfc31/file>

De bedoeling is dat deze afwijking tijdelijk is, daarom moest de derogatie volgens de Europese Commissie worden afgebouwd.²⁹

In 2022 besloot (het Nitraatcomité van) de Europese Commissie definitief dat Nederlandse agrariërs vanaf 2026 geen aanspraak meer zouden kunnen maken op derogatie. Er werd een afbouwregeling vastgesteld, waarbij agrariërs in de periode 2023-2025 steeds minder mest op hun land mochten brengen. Daarbij werd onderscheid gemaakt tussen percelen binnen en buiten grondwaterbeschermingsgebieden; de afbouwregeling gold namelijk niet in grondwaterbeschermingsgebieden. De norm voor stikstof uit dierlijke mest in deze gebieden werd per 2023 in één keer verlaagd naar 170 kg N/ha.

Vanaf 2023 geldt voor bedrijven in grondwaterbeschermingsgebieden en natuurgebieden dat geen derogatie meer kan worden aangevraagd en dat zij 170 kg/ha N aan plaatsingsruimte hebben voor dierlijke mest. Voor bedrijven buiten deze gebieden (en die ook niet in Natura2000-gebieden liggen) wordt dit geleidelijk afgebouwd naar maximaal 170 kg dierlijke N/ha in 2026. Vanaf 1 januari 2026 geldt voor alle bedrijven in Nederland dat zij geen derogatie meer kunnen aanvragen.

2.3 Onttrekkingen

Voor industriële onttrekkingen van meer dan 150.000 m³/jaar geldt een vergunningsplicht op basis van nationale regelgeving (zie art. 16.1 e.v. Bal). Voor omgevingsvergunningen voor deze wateronttrekkingsactiviteiten is de provincie bevoegd en gelden de beoordelingsregels uit art. 8.89 Bkl. Een vergunning voor wateronttrekkingen van meer dan 150.000 m³/jaar wordt alleen verleend als de activiteit verenigbaar is met de dragende functie van het watersysteem. Dit kan meebrengen dat de functie van een grondwaterlichaam waaruit drinkwater wordt gewonnen, zich verzet tegen het verlenen voor een omgevingsvergunning voor een onttrekking. In de agrarische sector wordt normaliter echter zo'n 2000 tot (ruim) 6000 m³/jaar verbruikt, afhankelijk van de agrarische activiteit (bijvoorbeeld veehouderij, akkerbouw of tuinbouw) en seizoen.³⁰ Dit betekent dat art. 8.89 Bkl in de regel niet van toepassing is op agrarische onttrekkingen.

²⁹ Voor een uitgebreide bespreking van de Nederlandse praktijk en de afbouw, zie: het rapport van STOWA: 'De invloed van de aangescherpte mestwetgeving op de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater Een evaluatie van het effect van het afschaffen van de derogatie op de waterkwaliteit' (2023).

³⁰ <https://www.clo.nl/indicatoren/nl001419-watergebruik-in-de-land-en-tuinbouw-2001-2023>

Voor kleinere onttrekkingen geldt geen landelijke vergunningsplicht, maar Waterschappen kunnen wel vergunningsplichten opnemen in de Waterschapsverordeningen. Waar een vergunningsplicht in de Waterschapsverordening is opgenomen, volgt uit artikel 6.2 van het Bkl dat de vergunning er niet toe mag leiden dat de doelstellingen voor de chemische en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen niet worden bereikt of dat de toestand achteruitgaat. Vergunningsverlening mag er ook niet toe leiden dat het onttrokken water op een waterwinlocatie in een KRW-oppervlakte-waterlichaam niet voldoet aan de wettelijke eisen.³¹ Die laatste regel ziet op locaties waar drinkwater wordt gewonnen uit oppervlaktewater en niet op locaties waar drinkwater wordt gewonnen uit grondwater. Artikel 6.2 Bkl is bovendien alleen van toepassing wanneer waterschappen een vergunningsplicht voor onttrekkingen in grondwaterbeschermingsgebieden hebben ingesteld. In veel gevallen is dat niet het geval (zie hoofdstuk 3 t/m 7).

2.4 Vooruitblik

2.4.1 Bestrijdingsmiddelen: een algemeen verbod op middelengebruik in grondwaterbeschermingsgebieden?

In november 2022 nam de Tweede Kamer in nipte meerderheid een motie aan om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in grondwaterbeschermingsgebieden te stoppen.³² Een verbod op rijksniveau is mogelijk, zo blijkt uit een juridische analyse in opdracht van het ministerie, maar alleen als dit geschikt, noodzakelijk en evenredig is.³³ Om te bepalen of daarvan sprake is, is een impactanalyse uitgevoerd die bestaat uit een “Quick Scan” en een meer integrale analyse. De quickscan is in 2024 opgeleverd.³⁴ Volgens de toenmalige minister van LNV blijkt uit deze quickscan dat nog niet kan worden geconcludeerd dat een generiek verbod geschikt, noodzakelijk en evenredig (proportioneel) is. “De impact van een generiek verbod is groot terwijl er maar van een beperkt aantal nog toegelaten stoffen een overschrijding van de drinkwatersignaleringswaarde is gevonden”, aldus de minister.³⁵

³¹ Zie art. 6.2 in combinatie met art. 2.15 Bkl. Deze kwaliteitseisen staan in bijlage V en zien o.a. op het maximum toegestane gehalte fosfaat (0,9 mg/l PO₄), nitraat (50 mg/l NO₃) en gewasbeschermingsmiddelen (0,1 µg/l).

³² Kamerstukken 2022/23, 27 858, nr. 587.

³³ Kamerstuk 27 858, nr. 633.

³⁴ Kamerstukken 2023/24, 27 858, nr. 633, p. 5.

³⁵ Kamerstukken 2023/24 2023–2024, 27 858, nr. 653, p. 2-3.

Ook het tweede deel van de impactanalyse, de meer integrale analyse, is inmiddels uitgevoerd.³⁶ Opvallend is dat alleen de impact op de landbouw is onderzocht. Impact op de drinkwaterwinning is niet meegenomen. Volgens WUR zou een generiek verbod van bestrijdingsmiddelen in grondwaterbeschermingsgebieden voor de landbouw qua kosten circa 120 miljoen euro op jaarbasis betekenen, grotendeels veroorzaakt door kwaliteits- en productie-verliezen. De minister van LNV heeft toegezegd het rapport samen met I&W met de provincies te bespreken en na het zomerreces erop terug te komen. De economische gevolgen van een totaalverbod zijn volgens de minister zodanig groot dat er vooralsnog geen strengere landelijke regels zullen komen.³⁷

Overigens is het de vraag of een *jaarlijkse* inschatting van kosten door kwaliteit- en productieverlies realistisch is. Ervaring is dat door investeringen in nieuwe methoden en technieken de kwaliteit en productie op peil te houden is. Dit vraagt wel eenmalige investeringen en leerlessen, maar betekent niet dat dit leidt tot jaarlijks hoge kosten.

Het is mogelijk dat verdere beperkingen op het middelenpakket zullen worden ingevoerd, maar daarover kunnen op dit moment nog geen uitspraken worden gedaan. Gelet op de algemene lijn die het huidige kabinet volgt ten opzichte van gewasbeschermingsmiddelen en strengere regelgeving voor de agrarische sector, lijkt een vergaand verbod of plicht tot minimalisatie van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in grondwaterbeschermingsgebieden, onwaarschijnlijk. Kortom, vooralsnog is de motie-De Groot nog niet omgezet in wetgeving en het is onduidelijk in hoeverre en op welke wijze dit nog gaat gebeuren.

2.4.2 Nutriënten

Vanaf 1 januari 2026 zijn de normen voor het gebruik van dierlijke mest hetzelfde voor agrariërs binnen en buiten grondwaterbeschermingsgebieden. Wel kan het zijn dat er in de provinciale regels beperkingen worden gesteld aan het gebruik of opslag van mest in grondwaterbeschermingsgebieden. Daarover meer in de paragrafen hierna over de mestregels per provincie.

Zoals vermeld in zijn in het 8^e Actieprogramma voor de nitraatrichtlijn geen specifieke maatregelen voor grondwaterbeschermingsgebieden opgenomen.

³⁶ Ravensbergen e.a., 'Impactanalyse stoppen van gebruik van bestrijdingsmiddelen in grondwater-beschermingsgebieden. Verdiepende studie op quickscan.' Wageningen 2025: Wageningen Social & Economic Research, Rapport 2025-014.

³⁷ Kamerbrief stand van zaken moties en toezeggingen gewasbescherming en waterkwaliteit, 13 mei 2025.

Deze worden voor de komende jaren dan ook niet verwacht vanuit het 8^e NAP. Wel wordt verwezen naar de nota Ruimte voor Landbouw en Natuur, waarin specifieke maatregelen voor grondwaterbeschermingsgebieden uitgewerkt zouden worden. Uit de kamerbrief Ruimte voor Landbouw en natuur (2024)³⁸ wordt echter nog niet duidelijk wat de invulling inhoudt.

³⁸ Kamerbrief Ruimte voor landbouw en natuur, 24 november 2024
(<https://open.overheid.nl/documenten/51eac974-9996-4ec5-bd62-7e5ffd825fa8/file>)



3. FLEVOLAND

3.1 Algemene zorgplicht

In grondwaterbeschermingsgebieden geldt op basis van de provinciale omgevingsverordening (art. 4.3), een zorgplicht voor een ieder om geen activiteiten te verrichten waarvan men weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zij nadelige gevolgen hebben voor de bescherming van het grondwater in verband met de drinkwaterwinning. Van een ieder wordt verwacht dat:

- a) alle maatregelen worden getroffen die redelijkerwijs kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen;
- b) gevolgen die niet kunnen worden voorkomen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken, en;
- c) als de gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van diegene kan worden gevraagd.

Op het gebied van agrarische activiteiten, waaronder mestgebruik en onttrekkingen, zijn er specifieke lokale regels die deze zorgplicht verder inkleuren. Die worden hierna nog besproken.

3.2 Instructieregels

In Flevoland zijn instructieregels opgenomen voor waterschappen om regels over grondwateronttrekkingen in grondwaterbeschermingsgebieden in de waterschapsverordening op te nemen. Die worden hierna besproken onder par. 2.7.

3.3 Verboden activiteiten

Er geldt in Flevoland geen algemeen verbod op milieubelastende activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden. Er zijn wel specifieke regels over bepaalde milieubelastende activiteiten die genoemd staan in artikel 4.4 van

de Omgevingsverordening. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het opslaan en in de bodem brengen van bepaalde schadelijke stoffen en over boorputten (zie hierna).

3.4 Gewasbeschermingsmiddelen

In de Omgevingsverordening van Flevoland staat een verbod op het gebruik van bestrijdingsmiddelen in grondbeschermingsgebieden (art. 4.4 lid 2). Echter, dit verbod “geldt niet, indien uit de toelatingsbeschikking blijkt dat het middel in een met het oog op de bescherming van het grondwater aangewezen gebied mag worden toegepast” (art. 4.5 lid 1). Dezelfde regel geldt voor waterwingebieden (zie art. 4.6 lid 2 en 4.7 lid 2). Aangezien het Ctgb het gebruik van veel gewasbeschermingsmiddelen in grondwaterbeschermingsgebieden en waterwingebieden toestaat en de provincie het Ctgb volgt, komt het erop neer dat veel middelen dus toch in grondwaterbeschermingsgebieden én waterwingebieden gebruikt kunnen worden.

Verder mogen schadelijke stoffen van bepaalde gevaarklassen niet in grondwaterbeschermingsgebieden worden opgeslagen.³⁹ Het gaat onder meer om stoffen met een ADR-klasse 9 die het aquatisch milieu verontreinigen. Die vloeistoffen zijn verboden als het gaat om meer dan 250 liter en bij vaste stoffen moet het dan gaan om meer dan 1.000 kg in totaal.⁴⁰ De maximale toegestane hoeveelheid hangt af van de gevaarklasse. Hierdoor zou de opslag van bepaalde gewasbeschermingsmiddelen – met de betreffende gevarenklassen - verboden zijn, terwijl ze wel op het land gebruikt mogen worden als ze zijn toegelaten door het Ctgb voor gebruik binnen grondwaterbeschermingsgebieden. Dit levert in potentie een vreemde situatie op, al zal het aantal liters en kilogram in veel gevallen het maximum niet overstijgen, omdat van veel gewasbeschermingsmiddelen slechts een kleine hoeveelheid (in kg) nodig is.

³⁹ Dit volgt uit het verbod op de activiteit uit art. 3.24 en 3.27 van het Bal gericht op het opslaan van gevaarlijke vloeistoffen en gevaarlijke vaste stoffen.

⁴⁰ Dit volgt uit het verbod op de activiteit uit art. 3.24 en 3.27 van het Bal gericht op het opslaan van gevaarlijke vloeistoffen en gevaarlijke vaste stoffen.

3.5 Mest

Gevaarlijke meststoffen in de zin van artikel 3.36 Bal⁴¹ mogen niet worden opgeslagen in een grondwaterbeschermingsgebied (art. 4.4, lid 1, onder d omgevingsverordening). Verder mogen schadelijke stoffen van bepaalde gevaarklassen niet in grondwaterbeschermingsgebieden worden opgeslagen.⁴² Het gaat onder meer om stoffen met een ADR-klasse 9 die het aquatisch milieu verontreinigen. Die vloeistoffen zijn verboden als het gaat om meer dan 250 liter en bij vaste stoffen moet het dan gaan om meer dan 1.000 kg in totaal.⁴³ De maximale toegestane hoeveelheid hangt af van de gevaar-klasse. Indien een bepaalde meststof valt onder de aangewezen schadelijke stoffen, mogen deze niet boven de toegestane maximum hoeveelheid worden opgeslagen.

Daarnaast mag zonder omgevingsvergunning geen lozing op of in de bodem uitgevoerd worden, tenzij er voor die lozing regels zijn gesteld in hoofdstuk 2 t/m 5 van het Bal (art. 4.4 lid 9, onder d Omgevingsverordening). Hiervan is sprake bij mest. In § 4.116 van het Bal worden namelijk regels gegeven voor het op of in de bodem brengen van meststoffen. Dit betekent dat mest in grondwaterbeschermingsgebieden wel op of in de bodem mag worden geloosd.

Op grond van art. 4.4 lid 9, onder a mogen verder zonder vergunning geen schadelijke stoffen worden opgeslagen in werken die zich in de bodem bevinden. Schadelijke stoffen zijn: “stoffen, combinaties van stoffen, preparaten of andere producten, in welke vorm ook, waarvan hetzij in het algemeen, hetzij in het gegeven geval kan worden verwacht dat ze - op of in de bodem gebracht of gerakend - de bodem verontreinigen of kunnen verontreinigen”. Het is de vraag of de provincie mest als een schadelijke stof ziet. We hebben dit niet kunnen terugvinden in beleidsstukken of handhavingstrajecten. Aangezien de opslag van gevaarlijke meststoffen al expliciet verboden is, lijkt het niet erg aannemelijk dat andere meststoffen daarnaast nog als schadelijke stof worden aangemerkt. Echter omdat de provincie hierover geen vragen heeft beantwoord, is dit uiteindelijk een kwestie van

⁴¹ Daarbij gaat het om het opslaan van meer dan: a) 250.000 kg vaste minerale anorganische meststoffen van meststoffengroep 1.2 of 1.3 van PGS 7, b) 50.000 kg vaste minerale anorganische meststoffen van meststoffengroep 2 van PGS 7, of c) 50 kg vaste minerale anorganische meststoffen van meststoffengroep 3 of 4 van PGS 7.

⁴² Dit volgt uit het verbod op de activiteit uit art. 3.24 en 3.27 van het Bal gericht op het opslaan van gevaarlijke vloeistoffen en gevaarlijke vaste stoffen. Het gaat o.a. om vloeistoffen met de volgende gevarenklassen: ADR-klasse 2, 3, 4.1, 4.2, 4.3, 5.1, 5.2, 6.1, 6.2 of 8 en gevaarlijke stoffen van ADR-klasse 9.

⁴³ Dit volgt uit het verbod op de activiteit uit art. 3.24 en 3.27 van het Bal gericht op het opslaan van gevaarlijke vloeistoffen en gevaarlijke vaste stoffen.

interpretatie, waarover discussie kan bestaan totdat de provincie hierover uitspraak heeft gedaan. Als meststoffen wel als schadelijke stof worden aangemerkt, dan betekent dit dat gierputten, zonder vergunning, niet zijn toegestaan. Artikel 4.21, onder a verduidelijkt dat een vergunning voor de opslag van schadelijke stoffen alleen wordt verleend als “het belang waartoe het betreffende grondwaterbeschermingsgebied is aangewezen zich daartegen niet verzet”.

Ten slotte is het op grond van art. 4.4 lid 9, onder d verboden om lozingen op of in de bodem uit te voeren. Hiervan zijn echter uitgezonderd: lozingen waarvoor in hoofdstukken 2 t/m 5 van het Besluit activiteiten leefomgeving regels zijn gesteld over lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam en lozingsactiviteiten op een zuiveringstechnisch werk. Hieronder valt het gebruik van mest (en gewasbeschermingsmiddelen) bij open teelten (zie artikel 4.723a e.v. Bal).

3.6 Bodemverstoring

Art. 4.4 van de Omgevingsverordening bevat in lid 3 een verbod om de bodem in een gebied voor de bescherming van grondwater te roeren, te doorboren of anderszins te doordringen en te verstoren door werken te maken of te behouden of handelingen te verrichten dieper dan 2 meter ten opzichte van maaiveld. Een werk is “een grondwerk, wegenbouwkundig werk, waterbouwkundig werk of bouwwerk waaronder mede verstaan een boorput.” Het verbod geldt niet voor onderhoudsbaggerwerkzaamheden of het slaan van prefab betonnen heipalen (art. 4.5). Er geldt een soortgelijk verbod op het verstoren van de bodem op grond van lid 4 t/m 8 voor activiteiten dieper dan respectievelijk 8, 11, 14, 17 en 20 meter ten opzichte van Normaal Amsterdams Peil (NAP). Daarnaast is het op grond van lid 9 verboden om de bodem onder oppervlaktewater te roeren, te doorboren of anderszins te doordringen of te verstoren met uitzondering van onderhoudsbaggerwerkzaamheden.

In boringsvrije zones, die rondom grondwaterbeschermingsgebieden liggen geldt ook een verbod op het verstoren van de bodem dieper dan 8 meter, 11 meter oplopend (in stappen van 3 meter) tot 47 meter ten opzichte van NAP (art. 4.8), waarbij dezelfde uitzondering geldt voor onderhoudsbaggerwerkzaamheden en het slaan van prefab betonnen heipalen (art. 4.9).

Deze regels zijn op het eerste gezicht wat wonderlijk. Je zou zeggen dat als bodemverstoring dieper dan 8 meter onder NAP of 2 meter ten opzichte van het maaiveld niet zijn toegestaan, verstoring op lagere dieptes logischerwijs ook onder dat verbod vallen. Echter, uit de toelichting bij deze artikelen blijkt

dat binnen de beschermingsgebieden weer verschillende zones zijn aangewezen waarbij “alle werken of handelingen waarbij de bodem vanaf maaiveld wordt geroerd, doorboord of anderszins doordrongen verboden [is] voor zover deze dieper gaan dan de in het werkingsgebied aangegeven diepte.” Het waterschap heeft deze zones aangegeven (zie hierna).

3.7 Grondwateronttrekkingen

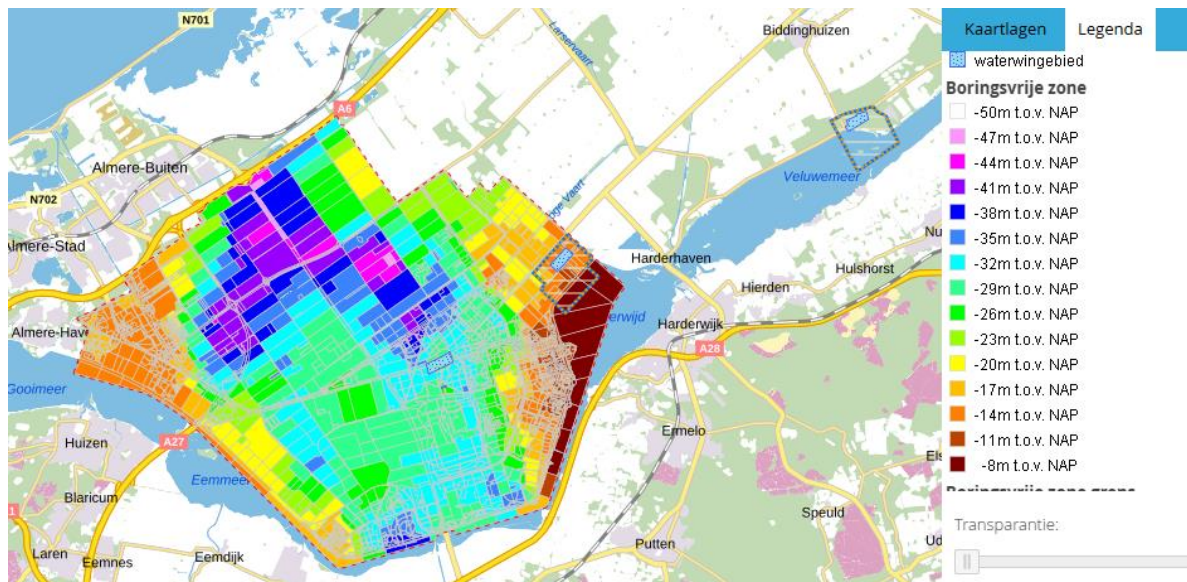
In artikel 4.11 lid 1 van de Omgevingsverordening Flevoland staat dat het in beschermingsgebieden voor grondwater verboden is om tot een diepte van 2 meter ten opzichte van het maaiveld een boorput op te richten voor grondwateronttrekking of energie-uitwisselin, zonder dit ten minste vier weken voor het begin ervan te melden aan het bevoegd gezag. In de opvolgende leden van dit artikel (lid 2 t/m 6) van dit artikel staat dat dit ook verboden is tot een diepte van 8, 11, 14, 17 en 20 meter ten opzichte van NAP. Het is verboden af te wijken van de gegevens en bescheiden die bij een melding zijn verstrekt, zonder dit ten minste vier weken voor die afwijking te melden (lid 7). In de melding moet onder meer informatie over de begrenzing van de activiteit en de startdatum worden opgenomen.

Artikel 4.20 van de Omgevingsverordening bevat een instructieregel voor Waterschap Zuiderzeeland om de in de waterschapsverordening te regelen dat het absoluut verboden is grondwater te onttrekken of water te retourneren of te infiltreren van water, indien de onttrekking of infiltratie plaatsvindt op een grotere diepte dan in een beschermingszone voor grondwater, een waterwingebied en de boringsvrije zone is toegestaan.

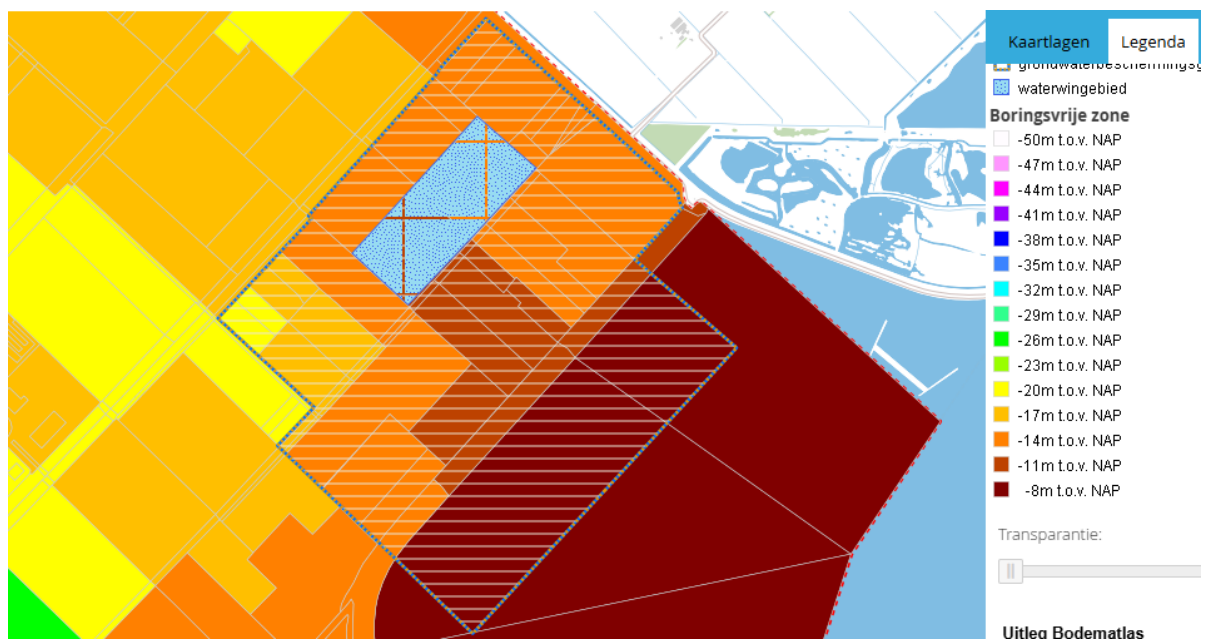
Waterschap Zuiderzeeland heeft vervolgens regels opgenomen over grondwateronttrekkingen in de waterschapsverordening. Op grond van art. 4.18 (lid 15) geldt voor grondwaterbeschermingsgebied 'Bremerberg' een verbod om grondwater te onttrekken voor agrarische doeleinden, als de onttrekking plaatsvindt op een grotere diepte dan 2 meter ten opzichte van het maaiveld.

Voor de overige grondwaterbeschermingsgebieden in (Zuid-)Flevoland – grondwaterbeschermingsgebied Harderbroek en waterwingebieden Spiekzand en Fledite – geldt dat zij in een boringsvrijzone liggen. Op grond van art. 4.18 van de omgevingsverordening geldt een absoluut verbod om grondwater voor agrarische doeleinden te onttrekken als de onttrekking plaatsvindt op een grotere diepte dan voor een bepaalde zonering binnen een boringsvrije zone is toegelaten. Zo mag binnen een 'boringsvrije zone – 8 m' geen onttrekking plaatsvinden op een grotere diepte ten opzichte van NAP

dan 8 meter. Deze grensdiepten lopen van 8 meter, in stappen van 3 meter, op tot 47 m. Op de kaartjes hieronder is te zien hoe de zonering is aangegeven, waarbij opvalt dat een groot deel van Zuid-Flevoland in een boringsvrije zone ligt. Op het tweede kaartje is ingezoomd op de boringsvrije zones in grondwaterbeschermingsgebied Harderbroek.



Figuur 3.7.a. Boringsvrije zones Flevoland



Figuur 3.7.b. Boringsvrije zones grondwaterbeschermingsgebied Harderbroek

Ten overvloede: in artikel 4.16-17 van de Waterschapsverordening staat een regel over onttrekkingen voor agrarische doeleinden in gebieden aangeduid als 'grondwateronttrekkingsgebied – exclusief keringen' en 'grondwateronttrekkingsgebied – keringen'. Hierbij gaat het echter, anders dan de terminologie doet vermoeden, niet om de grondwaterbeschermingsgebieden, maar om kleine stroken langs het IJsselmeer, Markermeer en andere om Flevoland liggende meren.⁴⁴

⁴⁴ Zie het volgende kaartje: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dc-2023-870/1/html>



4. FRIESLAND

4.1 Algemene zorgplicht en handhaving

In grondwaterbeschermingsgebieden geldt op grond van de provinciale Omgevingsverordening (art. 4.43 Omgevingsverordening provincie Fryslân) een soortgelijke zorgplicht als in Flevoland (zie hiervoor par. 3.1). Uit het interview met de provincie blijkt dat de provincie deze zorgplicht zo uitlegt dat het meebrengt dat agrariërs zich moeten houden aan de geldende regels en hun gezond verstand moeten gebruiken, vooral met betrekking tot het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en het uitrijden van (kunst)mest. Er wordt niet op de zorgplicht gehandhaafd, maar wel ingezet op het bewust maken van agrariërs dat zij een zorgplicht hebben.

Meer in het algemeen geeft de provincie aan dat de Omgevingsverordening wordt gehandhaafd via de Friese Omgevingsdienst (FUMO). Daar is een groot capaciteitstekort, dus in de praktijk wordt er weinig gehandhaafd.

4.2 Instructieregels

Op grond van art. 4.42 van de Omgevingsverordening, zoals die gold tot 9 juli 2025, mochten gemeenten in het omgevingsplan geen activiteiten toelaten die een risico vormen voor de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden. Daarnaast moest de motivering van een omgevingsplan een beschrijving bevatten van het door de gemeenten te voeren beleid, ter zake van de wijze waarop het waterwinnings-belang in acht is genomen.

In theorie hadden gemeenten op basis van deze instructieregel veel activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden kunnen verbieden. Dit was echter niet de bedoeling. Bij wijzigingsverordening⁴⁵ is artikel 4.42 inmiddels

⁴⁵ Het ontwerp van de wijzigingsverordening Omgevingsverordening Tweede Wijziging Omgevingsverordening Fryslân 2022 van 8 januari 2025 (<https://www.fryslan.frl/wijziging-omgevingsverordening>).

komen te vervallen. De provincie wil hiermee voorkomen dat gemeenten een absoluut verbod van alle milieubelastende activiteiten, die ook maar enig risico vormen voor de kwaliteit van het grondwater, in grondwater-beschermingsgebieden zouden afkondigen. De provinciale regels, die van hogere rangorde zijn, bevatten juist relatieve verboden waarop uitzonderingen mogelijk zijn, aldus de provincie. Aangezien de meeste gemeenten sinds de invoering van de Omgevingswet nog geen omgevingsplan hebben aangenomen en art. 4.42 inmiddels geschrapt is, is het niet aannemelijk dat deze bepaling heeft geleid tot het instellen van een gemeentelijk verbod op alle, voor het grondwater in grondwater-beschermingsgebieden, risicovolle activiteiten.⁴⁶

4.3 Verboden activiteiten

Artikel 4.48 van de Omgevingsverordening bevat een verbod om in een grondwaterbeschermingsgebied een milieubelastende activiteit te verrichten, als genoemd in bijlage 4.6 bij de verordening.

In die bijlage 4.6 staat als milieubelastende activiteit aangeduid:

“Glastuinbouw: telen van gewassen in de open lucht” wat een tamelijk onduidelijke bepaling is. Er wordt hierbij verwezen naar artikel 3.208 van het Bal. Dit artikel wijst het telen van gewassen in de openlucht aan als milieu-belastende activiteit. Het gaat hierbij dus juist niet om glastuinbouw. De verbodsbepaling zou kunnen inhouden dat het telen van alle gewassen in de openlucht verboden is in de Friese grondwaterbeschermingsgebieden. Maar de toevoeging van “glastuin-bouw” maakt de reikwijdte van dit verbod tamelijk onduidelijk. In de interviews is vanuit de provincie ook geen verduidelijking gegeven over de betekenis van dit verbod. De gevolgen van een totaalverbod op teelten in de openlucht zouden zeer verstrekkend zijn, omdat ook geen ruimte is gelaten om voor deze activiteiten een omgevingsvergunning te verlenen (zie artikel 4.51 van de Omgevingsverordening).

Verder worden de volgende agrarische activiteiten in bijlage 4.6 aangewezen als milieubelastende activiteit:

- Kassen zonder verwarming
- Kassen met verwarming
- Champignonkwekerijen
- Champignonkwekerijen met mestfermentatie
- Bloembollendroog- en preparatiebedrijven.

⁴⁶ De omgevingsplannen van de Friese gemeenten zijn niet bestudeerd en vormen geen onderdeel van dit rapport.

Daarnaast noemt artikel 4.49 een aantal activiteiten die ook nog verboden zijn in grondwaterbeschermingsgebieden (zie ook hierna voor zover relevant voor gewasbeschermingsmiddelen en mest). Het is verboden om een gesloten of een open bodemenergiesysteem te installeren, in exploitatie te nemen of te hebben. Dit verbod kan in de toekomst impact hebben op veehouders die willen overschakelen op een duurzamere verwarmingsmethoden van bedrijfsgebouwen zoals stallen. In kassen worden bodemenergiesystemen nu al gebruikt, maar kassen zijn in de Friese grondwaterbeschermingsgebieden niet toegestaan.

4.4 Gewasbeschermingsmiddelen

Hoewel voor grondwaterbeschermingsgebieden een verbod geldt op het hebben van schadelijke stoffen (art. 4.49 sub a van de omgevingsverordening) is hierop expliciet een uitzondering gemaakt (in art. 4.50 lid 1, sub f) voor “het gebruik van krachtens de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden in grondwaterbeschermingsgebieden toegestane bestrijdingsmiddelen”. Hier meende de provincie dat geen aanvullende beperkingen nodig zijn boven de landelijke wetgeving: “Verder is voor de grondwaterbeschermingsgebieden geen aanscherping van de regels van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden nodig geacht” (toelichting bij art. 4.50).

4.5 Mest

Waar in waterwingebieden een verbod geldt op het in de bodem brengen van dierlijke of andere meststoffen, anders dan door beweiding (art. 4.45 Omgevingsverordening Fryslân), geldt geen soortgelijk verbod in grondwaterbeschermingsgebieden.

Art. 4.49 onder a bevat wel een verbod op het in de bodem brengen van schadelijke stoffen. Bijlage 4.5 bij de Omgevingsverordening bevat een niet-limitatieve lijst van schadelijke stoffen en onder j de categorie “ammoniak, nitrieten en nitraten”. Daarnaast is het verboden een lozing uit te voeren in de bodem (art. 4.49 lid 1 onder h). Dat verbod is niet beperkt tot schadelijke stoffen. Wel geldt een uitzondering voor bestaande lozingen (art. 4.50 lid 3), waardoor bestaand agrarisch gebruik onverlet wordt gelaten.

Artikel 4.50 van de omgevingsverordening bevat een lijst met uitzonderingen op de in art. 4.49 verboden activiteiten. Voor 9 juli 2025 gold geen uitzondering voor het op of in de bodem brengen van mest. Dit was een fout, zo blijkt uit

het ontwerp van een wijzigingsverordening van 8 januari 2025.⁴⁷ Inmiddels is er een onderdeel g aan artikel 4.50 lid 1 van de omgevingsverordening toegevoegd, met een nieuwe uitzondering voor het gebruik van dierlijke en andere meststoffen. Welke mest gebruikt mag worden, hangt af van het grondwaterbeschermingsgebied. In principe is het normaal landbouwkundig gebruik van kunstmest niet verboden. Binnen de grondwaterbeschermingsgebieden Noord-Bergum, Spannenburg, Terwisscha, Oldeholtspade, Terschelling, Vlieland, Nijbeets, Oudega en Garyp mogen *dierlijke- of andere* meststoffen, bodemverbeteraar met het keurmerk Keurcompost en bodemverbeteraar die is gecertificeerd volgens het principe van Agricycling Fryslân Coöperatief worden gebruikt. Binnen de grondwaterbeschermingsgebieden Ameland Buren, Ameland Hollum en Schiermonnikoog mogelijk alleen *dierlijke* meststoffen en bodemverbeteraar met een dergelijk keurmerk of certificering gebruikt worden.

4.6 Bodemverstoring

Artikel 4.49 onder e van de Omgevingsverordening bevat een verbod op het roeren van de grond dieper dan twee meter onder het maaiveld. Daarnaast mogen ook geen andere werken op of in de bodem worden uitgevoerd, waarbij: “ingrepen worden verricht of stoffen worden gebruikt die de beschermende werking van de slecht-doorlatende bodemlagen kunnen aantasten. Onder deze werken worden in ieder geval verstaan bodemstabiliseringswerken, grond- en funderingswerken en het plaatsen en verwijderen van damwanden en heipalen.” Dat betekent dat voor het aanleggen van bijvoorbeeld een gierput of het aanleggen van een waterbuffer, in Friesland een vergunningsplicht geldt. In het interview gaf de provincie aan dat dit ook geldt voor het aanleggen van veedrenkputten. Deze bepaling strekt ertoe de kleilaag te beschermen die in Friesland aanwezig is en die een natuurlijke buffer is. De bepalingen over ontgroningen in artikel 4.1 is hier ook op afgestemd. Daar is ook bepaald dat grondlagen dieper dan 2 meter ongemoeid moeten worden gelaten.

Op grond van artikel 5.51 kunnen Gedeputeerde Staten wel een omgevingsvergunning verlenen voor het roeren van de grond dieper dan 2 m onder het maaiveld. Die vergunning wordt alleen verleend als de activiteit geen schade toebrengt aan de bodem en het zich daarin bevindende grondwater, met het oog op de winning daarvan voor menselijke consumptie.

⁴⁷ Het ontwerp van de wijzigingsverordening Omgevingsverordening Tweede Wijziging Omgevingsverordening Fryslân 2022 van 8 januari 2025 (<https://www.fryslan.frl/wijziging-omgevingsverordening>).

4.7 Grondwateronttrekkingen

Artikel 4.49 onder d van de Omgevingsverordening onder d bevat een verbod op het oprichten, hebben of in exploitatie nemen van boorputten. Hieronder zouden ook boorputten voor de onttrekking van grondwater kunnen vallen. Echter uit het interview met de provincie blijkt dat deze bepaling uitdrukkelijk bedoeld is voor mijnbouwactiviteiten. Een veedrenkput mag worden aangelegd als voldaan is aan artikel 4.49 sub e (zie hiervoor, par. 4.6).

Waterschapsverordening Wetterskip Fryslân bevat geen aparte regels over onttrekkingen in grondwaterbeschermingsgebieden. Uit het interview met de provincie blijkt dat de provincie van mening is dat het waterschap in principe bevoegd is om regels te stellen over kleine onttrekkingen, aangezien in de omgevingsverordening niets is opgenomen over kleine onttrekkingen. De provincie kan het beleid stellen over de beschermende bodemlagen.

Uit het interview met Wetterskip Fryslân blijkt dat het Waterschap hier anders over denkt. Het waterschap registreert en meldt onttrekkingen, maar is geen bevoegd gezag. De Provincie is volgens het waterschap het bevoegd gezag waar het ruimtelijke beperking voor putten in grondwaterbeschermingsgebieden betreft. De regels daarover moeten gesteld worden in de provinciale omgevingsverordening. Er zijn geen specifieke regels over onttrekkingen in grondwaterbeschermingsgebieden in de waterschapsverordening opgenomen. Het waterschap vindt het goed als dit onder de aandacht wordt gebracht, want het is nu onduidelijk en het is belangrijk dat de provincie dit weet.



5. GELDERLAND

5.1 Algemene zorgplicht

In grondwaterbeschermingsgebieden geldt op grond van de Omgevingsverordening Gelderland (art. 4.16) een soortgelijke zorgplicht als in Flevoland (zie hiervoor par. 3.1).

5.2 Instructieregels

In een grondwaterbeschermingsgebied mogen gemeenten geen ruimte bieden aan nieuwe activiteiten die meer risico opleveren voor het grondwater dan de oude activiteit die al vóór 1 januari 2024 op die locatie plaatsvond (art. 5.57 omgevingsverordening). Bijvoorbeeld: als kassenteelt een bekend groter risico oplevert dan het telen van gewassen in de openlucht, dan mag een gemeente in een omgevingsplan niet kassenteelt gaan toelaten op een locatie waar oorspronkelijk enkel openlucht teelt was toegestaan. Dit verbod is niet van toepassing als wordt aangetoond dat een groter risico niet kan worden voorkomen en compensatie van dat risico verzekerd wordt door het opnemen van regels in het omgevingsplan.

Uit het interview met de provincie blijkt dat deze regel in de meeste gevallen niet zal meebrengen dat een wijziging van veeteelt naar de teelt van gewassen niet mag plaatsvinden. Hoewel grasland beter stoffen vasthoudt en in de veeteelt minder middelen worden toegepast dan bij intensieve teelten zoals aardappelteelt en bloembollenteelt, vallen deze activiteiten in de meeste gemeentelijke plannen onder eenzelfde agrarische bestemming. Hierdoor behoeft bij een dergelijke omzetting geen wijziging van het Omgevingsplan plaats te vinden, waardoor de instructieregel niet van toepassing is, ondanks het feit dat een verslechtering optreedt.

Omzetting naar glastuinbouw zal volgens de provincie veelal wel onder de instructieregel vallen. Het omgevingsplan van de gemeente met hierin de omschrijving van de functie is leidend. Zou glastuinbouw onder dezelfde

functieomschrijving vallen als grasland dan zou de instructieregel niet gelden. Vaak zal er voor een omzetting van grasland in glastuinbouw wel een wijziging van het omgevingsplan nodig zijn. De vraag is wel of dit verslechtering met zich meebrengt, omdat dit om een heel gescheiden systeem gaat. Het zou ook een verbetering kunnen opleveren. Echter, zoals hierna in par. 5.3 besproken wordt, is glastuinbouw in grondwaterbeschermingsgebieden verboden.

5.3 Verboden activiteiten

In Gelderland geldt een verbod op bepaalde grondwaterbedreigende activiteiten (art. 4.20 Omgevingsverordening). Het gaat om activiteiten die op de lijst staan van verboden grondwaterbedreigende activiteiten. Het gaat onder andere om het exploiteren van een bedrijf in de voedingsmiddelen-industrie (zoals het slachten van meer dan 10.000 kg levend gewicht aan dieren per week, het maken en bewerken van dierlijke of plantaardige oliën of vetten en het maken en bewerken van voedingsmiddelen voor landbouw-huisdieren of pelsdieren) of het exploiteren van een installatie voor groot-schalige mestverwerking. Daar zal bij normale agrarische activiteiten door-gaans geen sprake van zijn. Wel kan het verbod op het aanleggen of gebruiken van een bodemenergiesysteem in de toekomst impact hebben op veehouders die willen overschakelen op een duurzamere verwarmings-methoden van stallen. In de glastuinbouw worden bodemenergiesystemen nu al gebruikt, maar glastuinbouw is in grondwaterbeschermingsgebieden überhaupt niet toegestaan (zie hierna).

Verder zijn de volgende activiteiten verboden die mogelijk relevant zijn voor agrariërs:

- handelingen waardoor de beschermende werking van een bodemlaag wordt of kan worden aangetast;
- het inbrengen van afstromend water in dieper gelegen watervoerende bodemlagen;
- aanleggen van ondergrondse opslagtanken.

Daarnaast staan er een aantal specifieke agrarische activiteiten op de lijst. Verboden zijn:

- glastuinbouw en teelten in andere gebouwen;
- het kweken van waterplanten en waterdieren.

In waterwingebieden mogen ook geen veehouderijen en teelten in de openlucht plaatsvinden, maar dit verbod geldt niet voor grondwaterbeschermingsgebieden.

Ten slotte, wordt in artikel 4.20 lid 1 sub f van de Omgevingsverordening (niet-biologische) bollenteelt verboden (zie hierna par 5.4).

5.4 Gewasbeschermingsmiddelen

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

Biociden worden expliciet op de lijst met schadelijke stoffen genoemd, maar gewasbeschermingsmiddelen niet. Dit betekent dat niet alle gewasbeschermingsmiddelen gezien worden als schadelijke stof. Als een middel voldoet aan één van de in de Bijlage genoemde criteria (bijvoorbeeld als het kankerverwekkend is), zal het op grond daarvan wel als schadelijk wordt aangemerkt. Momenteel heeft provincie Gelderland een onderzoek bij CLM uitgezet om in kaart te brengen welke gewasbeschermingsmiddelen onder het verbod op schadelijke stoffen vallen. Uit het interview met de provincie blijkt dat niet actief wordt gehandhaafd op deze bepaling ten aanzien van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Wel zal het onderzoeksresultaat worden gebruikt bij het opstellen van een plan van aanpak voor maatregelen binnen grondwaterbeschermingsgebieden.

Wat verder opvalt, is dat het verbod op gebruik van schadelijke stoffen in deze gebieden niet geldt voor "het hebben of gebruiken van schadelijke stoffen, met uitzondering van biociden, in hoeveelheden van minder dan 25 liter of 25 kilogram, mits die stoffen worden bewaard in een deugdelijke verpakking en zijn beschermd tegen weersinvloeden" (art. 4.19 lid 3 sub c en art. 4.21 lid 4, sub c).

Zoals al kort genoemd heeft de provincie Gelderland in artikel 4.20 lid 1 sub f van de Omgevingsverordening apart bollenteelt verboden. Biologische bollenteelt is wel toegestaan (art. 4.20 lid 3). Dit verbod is opgenomen

vanwege het doorgaans hoge gebruik van bestrijdingsmiddelen in de gangbare bollenteelt (zie toelichting bij art. 4.20).

Verder moet uiterlijk 4 weken voorafgaand aan het in de bodem brengen van afstromend water in dieper gelegen watervoerende bodemlagen in een grondwaterbeschermingsgebied, hiervan melding worden gemaakt bij Gedeputeerde Staten (GS). Hierbij geldt de regel dat de kwaliteit van het afstromend water geen nadelige gevolgen mag hebben voor de kwaliteit van het grondwater. Als de kwaliteit van het afvloeiend hemelwater nadelige gevolgen kan hebben voor de kwaliteit van het grondwater, dan moet worden voorkomen dat dit water op of in de bodem kan komen (art. 4.27). Deze bepaling kan relevant zijn voor het in de bodem brengen van hemelwater dat vervuild is met bestrijdingsmiddelen (of mest).

5.5 Mest

Vier weken voorafgaand aan het gebruik van meststoffen moet daarvan melding gemaakt worden bij GS (art. 4.21). Die meldingsplicht geldt echter niet voor “dierlijke meststoffen, compost, anorganische meststoffen, kalkmeststoffen of dierlijke uitwerpselen” (zie lid 3).

Daarnaast is in art. 4.24 van de Omgevingsverordening een verbod opgenomen op het gebruik van meststoffen, anders dan dierlijke meststoffen, compost, anorganische meststoffen, kalkmeststoffen of dierlijke uitwerpselen. Het lijkt er dus op dat nagenoeg alle meststoffen, behalve mogelijk digestaat en groenbemesters zoals klaver die worden ondergewerkt, zijn uitgezonderd van deze meldingsplicht en dit verbod. Uit de toelichting van de provincie bij dit artikel blijkt dat de provincie een verbod heeft willen invoeren op overige organische en anorganische meststoffen, omdat zich daarin verontreinigingen kunnen bevinden. Strikt genomen zou hier ook het onderwerken van groenbemesters en digestaat onder kunnen vallen. Uit het interview met de provincie blijkt echter dat het de provincie hoofdzakelijk te doen is om meststoffen met daarin dierlijke reststoffen. Meststoffen met slachtafval zijn dus verboden. De Rechtbank Gelderland meent eveneens dat op basis van de (gelijkluidende) oude provinciale regels geen algemeen mestverbod gold in de Gelderlandse grondwaterbeschermingsgebieden.⁴⁸

⁴⁸ Rechtbank Gelderland 21 juli 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:3883, r.o. 15.4.

Op basis van art. 4.24 onder b geldt een plicht om bij het opslaan van drijfmest, digestaat of dunne fractie in een mestbassin voorzieningen te treffen om lekkage naar de bodem te voorkomen.

Ten slotte kan ook in het kader van mest relevant zijn dat uiterlijk 4 weken voorafgaand aan het in de bodem brengen van afstromend water in dieper gelegen watervoerende bodemlagen in een grondwaterbeschermingsgebied, hiervan melding moet worden gemaakt bij GS. Hierbij geldt de regel dat de kwaliteit van het afstromend water geen nadelige gevolgen mag hebben voor de kwaliteit van het grondwater. Als de kwaliteit van het afvloeiend hemelwater nadelige gevolgen kan hebben voor de kwaliteit van het grondwater, dan moet worden voorkomen dat dit water op of in de bodem kan komen (art. 4.27). Deze bepaling kan relevant zijn voor het in de bodem brengen van hemelwater dat vervuild is met mest (of gewasbeschermingsmiddelen).

5.6 Bodemverstoring

In Gelderland geldt een verbod op handelingen die de beschermende werking van een bodemlaag aantast of kan aantasten en om een ondergrondse opslagtank aan te leggen (art. 4.20 lid 1 onder b en d Omgevingsverordening). Daarnaast moet uiterlijk 4 weken van te voren melding gemaakt worden van het roeren van de bodem dieper dan drie meter onder het maai-veld (art. 4.21 lid 1, onder f). In dat geval moet worden voorkomen dat de bodem en het grondwater worden verontreinigd en mag de doorlaatbaarheid van de bodem niet groter worden (art. 4.26).

5.7 Grondwateronttrekkingen

In het interview met de provincie werd aangegeven dat de vraag wie bevoegd is bij het stellen van regels over grondwateronttrekkingen, de hoeveelheid van de onttrekking bepalend is. Bij grote onttrekkingen is de provincie het bevoegd gezag, bij kleinere hoeveelheden het waterschap. Dit strookt met de nationale regelgeving (besproken in par. 2.3). Bij boringen is altijd de provincie het bevoegd gezag.

5.7.1 Regels waterschap Rivierenland

In waterschap Rivierenland mag onder voorwaarden met een melding vooraf grondwater worden onttrokken. Echter, dit mag niet in grondwaterbeschermingsgebieden (art. 4.2.5, onder c waterschapsverordening). Voor beregening of bevoeiing in de glastuinbouw, pot- en containerteelt en voor onttrekkingen van meer dan 60 m³ per uur maakt dit geen verschil: voor die

doeleinden mag in het waterschap sowieso geen grondwater worden onttrokken (art. 4.2.5 onder g). Dit maakt wel verschil voor beregening van teelten in de open lucht en voor veehouders die hun vee willen drenken (en daarvoor niet meer dan 60 m³ per uur oppompen).⁴⁹

In de 'Beleidsregels bij waterschapsverordening Waterschap Rivierenland' staat hierover: "Grondwateronttrekkingen die plaats vinden binnen een grondwaterbeschermingsgebied vinden plaats na afstemming met de provincie en het betreffende drinkwaterbedrijf, over de toelaatbaarheid van de onttrekking en de voor te schrijven maatregelen. Voor permanente onttrekkingen worden in deze gebieden geen vergunningen verleend. Uitsluitend voor tijdelijke onttrekkingen ten behoeve van grond(water)-saneringen en civieltechnische bronneringen kan een vergunning worden verleend."

5.7.2 Regels waterschap Vallei en Veluwe

De voorwaarden voor grondwateronttrekking voor beregening hangen af van de kwalificatie van het gebied waarin het grondwaterbeschermingsgebied ligt. Het lijkt erop dat nagenoeg het hele werkgebied kwalificeert als "WS 30 Gebied zonder een natuurfunctie zijnde natte landnatuur inclusief hydrologische beschermingszone". Daarnaast zijn er kleinere gebieden aangewezen als WS 29 Gebied met een natuurfunctie zijnde natte landnatuur inclusief hydrologische beschermingszone.

Er is geen aparte regel voor onttrekkingen in grondwaterbeschermingsgebieden. In art. 3.51 lid 2 van de Waterschapsverordening wordt bepaald dat het verboden is om zonder omgevingsvergunning grondwater te onttrekken in een gebied zonder natuurfunctie natte landnatuur inclusief hydrologische beschermingszones, als de pompcapaciteit 100 m³ per uur of meer bedraagt. Deze regel geldt zowel binnen als buiten grondwaterbeschermingsgebieden. In natuurgebieden is een vergunning al vereist als meer dan 10 m³ per uur wordt onttrokken (art. 3.51 lid 1). Een soortgelijke regel gericht op grondwaterbeschermingsgebieden is er evenwel niet.

Relevant voor grondwaterbeschermingsgebieden is de zorgplicht uit art. 3.3 van de Waterschapsverordening, waarin een specifieke zorgplicht staat voor het grondwater. De onttrekking van grondwater kan nadelige gevolgen voor de omgeving veroorzaken, waaronder verplaatsing van grondwater-verontreinigingen. Degene die de onttrekking verricht, heeft de verplichting

⁴⁹ Er is hierbij geen jaarlijks maximum vermeld, maar op grond van de wet is de provincie bevoegd bij onttrekkingen vanaf 150.000 m³/jaar.

om deze nadelige gevolgen te inventariseren, te voorkomen en - als dat niet mogelijk is - zo veel mogelijk te beperken. Het is niet toegestaan om bij onttrekkingen grondwaterverontreiniging onacceptabel te verspreiden of een grondwaterstandsverandering teweeg te brengen die inbreuk maakt op de bij het grondwaterbeheer betrokken belangen. In een grondwaterbeschermingsgebied moet daarbij specifiek rekening gehouden worden met de functie van dat gebied, zo blijkt uit de Beleidsregels Waterschapsverordening waterschap Vallei en Veluwe (geldend van 25-12-2024). Daaruit blijkt dat een onttrekking in een grondwaterbeschermingsgebied in ieder geval onacceptabel is als deze zal leiden tot verspreiding van verontreiniging (door een wijziging van de grondwaterstroming):

*“Toelichting: Door het onttrekken van grondwater of infiltreren van water kan de grondwaterstroming veranderen waardoor mobiele verontreinigingen kunnen verplaatsen. Met oog op de chemische en ecologische kwaliteit van het watersysteem is dit niet altijd wenselijk. **De aanvrager zal daarom voorafgaand aan de bemaling moeten uitzoeken of verontreinigd grondwater onacceptabel verplaatst wordt. Een verplaatsing is onacceptabel als de verspreiding leidt tot:***

- *risico's voor een naburige functie,*
- *er humane risico's optreden,*
- *er een bestaande sanering, maatregelen of eindsituatie uit een beschikking of andere beheersmaatregelen van een verontreiniging onacceptabel verstoord worden of,*
- *een kwetsbaar object zoals gedefinieerd in het provinciaal waterprogramma wordt bedreigd.*

*Kwetsbare gebieden zijn onder andere N2000-gebieden, grondwaterafhankelijke natuur binnen het Nationaal Natuurnetwerk, zwemwateren, KRW-oppervlaktewaterlichamen, **grondwaterbeschermingsgebieden voor drinkwaterwinning (zoals intrekgebieden, waterwingebieden en boringsvrije zones)** en intrekgebieden van onttrekkingen voor menselijke consumptie.”*

5.8 Waterschap Rijn en IJssel

Er mogen geen onttrekkingen voor beregening, bevoeiing en mogelijk ook veedrenking plaatsvinden binnen de zogeheten 'beschermde gebieden grondwater'.⁵⁰ Deze gebieden overlappen op het oog deels met de

⁵⁰ art. 3.20 bepaalt dat bij het onttrekken van grondwater voor beregening, bevoeiing of veedrenking wordt voldaan aan de artikelen 3.21 tot en met 3.23 als de onttrekking plaatsvindt buiten de beschermde gebieden grondwater. Het verbod in art. 3.25

grondwaterbeschermingsgebieden, maar niet overal. En er zijn, op het oog, veel beschermde gebieden grondwater die niet in een grondwaterbeschermingsgebied liggen.⁵¹

De grondwaterbeschermingsgebieden worden niet apart genoemd in de waterschapsverordening. Boeren buiten deze gebieden mogen zonder vergunning minder dan 60 m³ grondwater per uur en minder dan 25.000 m³ grondwater per aaneengesloten periode van 90 dagen onttrekken voor beregening, bevloeiing of veedrenking. Onttrekken zij meer, dan hebben ze een vergunning nodig. Deze regels gelden dus ongeacht of een perceel in een grondwaterbeschermingsgebied ligt.

Waterschapsverordening Rijn en IJssel luidt echter: “Het is verboden grondwater te onttrekken voor beregening of bevloeiing binnen de beschermde gebieden grondwater.” Hier wordt veedrenking dus niet genoemd.

⁵¹ Zie: <https://zoek.officiëlebevestigingen.nl/dc-2024-1352/1/html> voor een kaart met de ‘beschermde gebieden grondwater’.

6. OVERIJSSEL



6.1 Algemene zorgplicht

In grondwaterbeschermingsgebieden geldt op grond van de provinciale Omgevingsverordening (art. 3.26) een soortgelijke zorgplicht als in Flevoland (zie hiervoor par. 3.1).

6.2 Instructieregels

De provincie heeft verschillende instructieregels opgenomen voor gemeenten die onder de volgende kopjes besproken worden. De regels voor grondwaterbescherming zijn te vinden in het 'gemeentelijke Omgevingsplannen-Vorbereidingsbesluit Omgevingsverordening 2021'.

Gemeenten moeten regels opnemen over activiteiten die worden verricht op bedrijfslocaties in grondwaterbeschermingsgebieden. De provinciale omgevingsverordening bevat de regels over activiteiten buiten bedrijfslocaties. Uit artikel 4.24 lid 2 van de Omgevingsverordening blijkt dat het daarbij gaat om milieubelastende activiteiten die beroepshalve of bedrijfsmatig, of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig waren, op een locatie worden verricht. Agrarische bedrijven vallen daaronder. In het interview gaf de provincie aan dat de Omgevingsdiensten namens de gemeenten toezicht houden op de naleving van deze regels.

Een milieubelastende activiteit met een mobiele installatie op een weiland, akker of bos geldt dan weer niet als een activiteit op een bedrijfslocatie (art. 4.24 lid 2, onder f Omgevingsverordening). Daarbij kan gedacht worden aan het machinaal spuiten van gewasbeschermingsmiddelen of uitrijden of injecteren van mest. Voor die activiteiten en activiteiten buiten bedrijfslocaties in grondwaterbeschermingsgebieden, staan de regels in de provinciale omgevingsverordening. In het interview gaf de provincie aan toezicht te houden op de naleving van deze regels (over boringen, meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen) door middel van controlebezoeken naar aanleiding

van meldingen. De provincie onderhoudt contacten met andere handhavingsinstanties, zoals de NVWA en waterschappen.

6.3 Verboden activiteiten

De omgevingsverordening bevat (in art. 4.78-4.79) een instructieregel voor gemeenten om in omgevingsplannen een verbod op te nemen op bepaalde activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden op bedrijfslocaties. De toelichting bij de instructieregels stelt: "Onder activiteiten die goed samengaan met de betekenis van het grondwater voor de drinkwaterwinning (harmoniserende activiteiten) worden in ieder geval verstaan: extensieve land- en tuinbouw, waaronder beheerslandbouw en biologische land- en tuinbouw".

Er zijn ook activiteiten die gemeenten expliciet moeten verbieden. Zo moeten zij een verbod opnemen op het aanleggen van bodemenergiesystemen. Dit kan impact hebben op de glastuinbouw als de teler wil verwarmen door middel van een bodemenergiesysteem. In Overijsselse grondwaterbeschermingsgebieden zijn kassen overigens verboden (zie hierna), maar enkel voor zover ze onverwarmd zijn of verwarmd worden met gas. In mindere mate kan deze bepaling beperkingen opleveren voor pluimveestallen en andere veehouderijen, met name waar die in de toekomst willen verduurzamen.

Daarnaast moet er een verbod in het omgevingsplan komen op bedrijven als bedoeld in Bijlage XII (Lijst met verboden bedrijven in grondwaterbeschermingszones) bij de verordening. Op die lijst staan de volgende agrarische bedrijven:

- Akkerbouw en fruitteelt (bedrijfsgebouwen);
- Tuinbouw, bedrijfsgebouwen;
- kassen zonder verwarming;
- kassen met gasverwarming;
- champignonkwekerijen (algemeen);
- champignonkwekerijen met mestfermentatie;
- bloembollendroog- en prepareerbedrijven.
- Composteerbedrijven: niet-belucht v.c. < 5.000 ton/jaar, niet-belucht v.c. < 5.000 tot 20.000 ton/jaar 382, belucht v.c. < 20.000 ton/jaar, belucht v.c. > 20.000 ton.

Het valt op dat kassen zonder verwarming en kassen met gasverwarming verboden zijn, maar kassen die bijvoorbeeld verwarmd worden met aardwarmte niet. De oorzaak hiervan, zo blijkt uit het interview met de

provincie, is dat de lijst met verboden milieubelastende activiteiten op bedrijfslocaties in Bijlage XII één op één is overgenomen van de lijst met bedrijven met een bodemindex B volgens de brochure “Bedrijven en milieuzonering”, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), editie 2009. De lijst moet nog worden geactualiseerd. Bovendien wordt de verbodsjijst in de praktijk als (te) star ervaren, afwijking voor bijvoorbeeld biologische teelten is naar de letter van de regels niet mogelijk.

Verder valt op dat bedrijfsgebouwen bij akkerbouw, fruitteelt en tuinbouw verboden zijn. Volgens de provincie gaat het hierbij om het in exploitatie nemen van/ vestigen/ oprichten van nieuwe akkerbouw-, fruitteelt- en tuinbouwbedrijven. Dit is niet toegestaan in grondwaterbeschermingsgebieden. Het bouwen van een bedrijfswoning bij een bestaand bedrijf is in principe wel mogelijk, mits wordt voldaan aan de regels in de Omgevingsverordening en het Omgevingsplan.

Ten slotte worden in art. 4.80 van de Omgevingsverordening bepaalde activiteiten op bedrijflocaties verboden, maar wordt aan gemeente de ruimte gelaten om onder bepaalde voorwaarden een vergunning af te geven. Daarbij is voor agrariërs van belang dat het verboden is om zonder vergunning van een gemeente diesel bovengronds op te slaan (art. 4.80 lid 1, onder f).

6.4 Gewasbeschermingsmiddelen

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

Wel is het op grond van artikel 3.35 verboden om in grondwaterbeschermingsgebieden lozingen op of in de bodem te doen van koelwater, afvalwater dan wel overige vloeistoffen, waarin schadelijke stoffen voorkomen. Schadelijke stoffen zijn: “stoffen of combinaties van stoffen of vloeistoffen, preparaten of andere producten, in welke vorm dan ook, waarvan hetzij in het algemeen, hetzij in het gegeven geval, verwacht kan worden dat ze de bodem en het grondwater verontreinigen of kunnen verontreinigen, waaronder in ieder geval begrepen de (families en groepen van) stoffen die zijn opgenomen in bijlage XIX onder B van het Besluit kwaliteit leefomgeving.” Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen zal in strijd zijn met het verbod op lozingen op

de bodem als zij kwalificeren als 'schadelijke stof'. Het zal voor agrariërs vaak niet duidelijk zijn of bestrijdingsmiddelen kwalificeren als schadelijke stof. Uit het interview met de provincie blijkt dat de provincie zelf meent dat gewasbeschermingsmiddelen niet onder het verbod vallen. De provincie geeft aan zich te conformeren aan het landelijke toelatingsbeleid.

In art. 4.78-4.79 van de Overijsselse omgevingsverordening is daarnaast opgenomen dat gemeenten een verbod moeten opnemen om op bedrijfslocaties schadelijke stoffen in de bodem te brengen, te hebben, te gebruiken en te vervoeren. Daarnaast moeten omgevingsplannen een verbod bevatten op constructies of werken op bedrijfslocaties waarin schadelijke stoffen worden opgeslagen, geborgen of vervoerd of waarmee verspreiding van schadelijke stoffen in de bodem of aantasting van de beschermende werking van bodemlagen kan ontstaan. Onder dit verbod zouden ook onoverdekte wasplaatsen voor agrarische machines kunnen vallen, zoals spuitmachines. Het directe spoelwater mag in de meeste gevallen niet in de bodem infiltreren (art. 4.892 Bal).⁵² Het hemelwater dat in de wasplaats valt, mag dat echter wel en kan zich vermengen met achtergebleven resten van gewasbeschermingsmiddelen die kwalificeren als schadelijke stof en die hierdoor alsnog in de bodem terecht komen. Om dit te voorkomen kunnen agrariërs in grondwaterbeschermingsgebieden zorgen dat de wasplaats overdekt is, zodat er geen hemelwater in kan vallen. Dit is met name relevant als een agrariër zijn wasplaats binnen een grondwaterbeschermingsgebied heeft, maar ook percelen die buiten het gebied liggen. Op die percelen kan hij namelijk gewasbeschermingsmiddelen gebruiken die als schadelijke stof kwalificeren en dus binnen het grondwaterbeschermingsgebied niet gebruikt mogen worden. Voorkomen dient te worden dat die stoffen alsnog, via de wasplaats, toch in de bodem van het grondwaterbeschermingsgebied terecht komen.

Ingevolge art. 4.80 van de Omgevingsverordening kan een gemeente bepaalde activiteiten toelaten met een omgevingsvergunning, als die activiteit voldoet aan de voorwaarden die in Bijlage XI bij de omgevingsverordening staan. Het kan daarbij gaan om het op- of overslaan van schadelijke stoffen, zoals de bestrijdingsmiddelenkast en het aanleggen van leidingen om spoelwater mee af te voeren, maar niet om het op of in de bodem brengen van schadelijke stoffen. Dit blijkt ook uit de toelichting bij de omgevingsverordening: "In grondwaterbeschermingszones mag ook niet

⁵² Spuitmachines mogen wel incidenteel gereinigd worden op onverharde bodem. Daarnaast mogen ze gereinigd worden op het land waar de gewasbeschermingsmiddelen zijn gebruikt. Als een middel echter als schadelijke stof kwalificeert, dan mag het in de eerste plaats al niet op percelen in een grondwaterbeschermingsgebied worden gespoten, zodat die laatste situatie zich niet kan voordoen.

worden toegestaan dat koelwater, afvalwater en andere schadelijke vloeistoffen op of in de bodem worden geloosd, vanwege het risico op verontreiniging van het grondwater”.

6.5 Mest

In waterwingebieden is het op grond van art. 3.27 van de Omgevingsverordening verboden om schadelijke stoffen op of in de bodem te brengen. Daaronder vallen in ieder geval gewasbeschermingsmiddelen, biociden en meststoffen (lid 3). Er geldt op grond van art. 3.33 ook een verbod op het gebruik van meststoffen in grondwaterbeschermingsgebieden. Hier zijn echter van uitgezonderd: dierlijke meststoffen, anorganische meststoffen, compost of kalkmeststoffen.

In het interview met de provincie Overijssel is verduidelijkt welke meststoffen de provincie heeft willen verbieden. Het is juist dat de omgevingsverordening geen beperkingen bevat aan het gebruik van dierlijke meststoffen, kunstmest en compost in grondwaterbeschermingsgebieden. Hiervoor gelden de landelijke regels en gebruiksnormen. Toepassing van zuiveringsslib en de zogenaamde overige organische meststoffen zijn niet toegestaan. Dit wordt door boeren, voor zover bekend, niet als beperking gezien omdat voldoende alternatieve meststoffen voorhanden zijn. De provincie geeft verder aan dat het gebruik van digestaat is toegestaan als het gemaakt is uit dierlijke mest of compost. Als het digestaat is gemaakt uit overige organische rest-/afvalstoffen is toepassing niet toegestaan. Hoewel strikt genomen ook het onderwerken van groenbemesters onder het verbod zou kunnen vallen, is dit niet de bedoeling geweest. De provincie zal bezien of de regels op dit onderdeel kunnen worden verduidelijkt.

Daarnaast moeten gemeenten op grond van art. 4.79 lid 2 onder a bepaalde bedrijven in grondwaterbeschermingsgebieden in het omgevingsplan verbieden. Die bedrijven staan genoemd in Bijlage XII (Lijst met verboden bedrijven in grondwaterbeschermingszones) bij de provinciale omgevingsverordening. Daarop staan onder andere kunstmeststoffenfabrieken genoemd als verboden bedrijf. Tegenwoordig zijn er stallen met luchtwassers die kunstmest produceren en het is de vraag of dit soort stallen onder dit verbod vallen. In het interview met de provincie werd aangegeven dat de provincie stallen met luchtwassers niet ziet als kunstmeststoffenfabriek. Verder staat de gesloten opslag van gier/drijfmest op de lijst van verboden bedrijven, zowel bij een oppervlakte van minder dan 350 m², bij een oppervlakte van 350 - 750 m² en een oppervlakte van meer dan 750 m².

Verder kunnen gemeenten een vergunning verlenen om vloeibare dierlijke mest op- en over te slaan en meststoffen, anders dan dierlijke mest, in mestfoliebassins en mestzakken, op- en over te slaan (art. 4.80). Hoe dit zich verhoudt tot het absolute verbod op bedrijven met een gesloten opslag van gier/drijfmest uit art. 4.79 is onduidelijk.

Voor het op- of overslaan van dierlijke mest mag een gemeente alleen een omgevingsvergunning afgeven als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- a. mestfoliebassins en mestzakken worden uitgevoerd met een dubbele onderfolie, tussen de folies een drainagesysteem wordt aangebracht met een aansluiting op een inspectieput; en
- b. via de inspectieput bij mestfoliebassins en mestzakken regelmatig controles worden uitgevoerd op het functioneren van de voorziening en op ontgassing van de ondergrond.

Het op- en overslaan van meststoffen, anders dan dierlijke mest, in mestfoliebassins en mestzakken mag (met een vergunning) alleen als:

- a. voorzieningen worden aangebracht die voorkomen dat schadelijke stoffen in de bodem komen;
- b. regelmatig controles worden uitgevoerd of deze voorzieningen functioneren; en
- c. vloeistoffen van verhardingen zo worden afgevoerd dat die niet in de bodem terecht komen.

Deze bepaling zou relevant kunnen zijn voor de opslag van digestaat.

Kunstmest wordt normaliter opgeslagen in kunststof vaten of silo's en niet in mestfoliebassins en mestzakken. Een gemeente mag van de voorwaarden (bij niet-dierlijke mest) afwijken als de opslag van meststoffen, 200 kilo of 1 m³ of minder is (art. 4.80 lid 4 van de omgevingsverordening in combinatie met Bijlage XI).

Een belangrijke kanttekening bij deze regels is dat in het interview met de provincie is aangegeven dat nieuwe zelfstandige mestopslagen, anders dan mestopslagen bij een bestaand agrarisch bedrijf, niet zijn toegestaan. De verbodslijst moet op dit punt volgens de provincie worden verduidelijkt.

6.6 Bodemverstoring

Artikel 3.37 van de omgevingsverordening bepaalt dat het in grondwater-beschermingsgebieden verboden is om mechanische ingrepen op of in de bodem uit te voeren, die dieper gaan dan twee meter onder het maaiveld, zonder dit ten minste vier weken voor het begin ervan te melden. Daarnaast moet voldaan worden aan de volgende eisen:

- a. tijdens de ingreep vindt geen verontreiniging van de bodem plaats;
- b. de mate van doorlaatbaarheid van de beschermende bodemlaag is na de ingreep niet groter dan daarvoor;
- c. er worden voorzieningen getroffen waardoor er geen schadelijke stoffen via een boorgat in de bodem kunnen komen, zowel tijdens het gebruik als bij het tijdelijk niet gebruiken van dit boorgat; en
- d. als een pompput of peilbuis buiten gebruik wordt gesteld of de werkzaamheden worden beëindigd, wordt het ontstane boorgat of de ontgraving afdoende afsluitend aangevuld en vindt geen verontreiniging van de bodem plaats.

Aan deze voorwaarden wordt voldaan als boringen en buiten gebruik stellen van boorputten, en grond- en funderingswerken worden uitgevoerd volgens de aanwijzingen in Bijlage VI.

Gemeenten kunnen het uitvoeren van mechanische ingrepen in de bodem van grondwaterbeschermingsgebieden, dieper dan twee meter onder het maaiveld, zonder omgevingsvergunning in het omgevingsplan verbieden. Een omgevingsvergunning kan alleen verstrekt worden als aan dezelfde voorwaarden als hiervoor (geen bodemverontreiniging etc.) wordt voldaan (art. 4.80).

6.7 Grondwateronttrekkingen

Volgens de provincie is het waterschap bevoegd gezag voor alle grondwater-onttrekkingen, behalve voor openbare drinkwaterwinningen en industriële onttrekkingen van meer dan 150.000 m³ per jaar. Dit komt overeen met de wettelijke regeling (zie par. 2.3). Bij grondwateronttrekkingen is sprake van boringen ofwel mechanische ingrepen in de bodem. Daarbij is de provincie bevoegd gezag en houdt toezicht. Als de boring op een bedrijfslocatie plaatsvindt, dan ligt het toezicht bij de Omgevingsdienst. Bij agrarische onttrekkingen zal dit laatste doorgaans het geval zijn.

Het Waterschap Drents Overijsselse Delta gaf in een interview aan dat primair de provincie bevoegd is bij onttrekkingen, maar dat die de bevoegdheid aan de waterschappen heeft gedelegeerd voor de kleinere onttrekkingen van 500 tot 1000 m³. Dit strookt niet met het beeld dat de provincie schetst. Dit brengt het risico mee dat noch de provincie, noch het waterschap voldoende regels stelt over onttrekkingen.

6.7.1 Regels Waterschap Drents Overijsselse Delta

De provincie Overijssel heeft in de Omgevingsverordening in artikel 5.16 bepaalt dat in de waterschapsverordening een verbod voor grondwater-onttrekkingen dieper dan 50 meter beneden het maaiveld moeten worden verboden in de boringsvrije zone Salland Diep. Het waterschap heeft dit verbod opgenomen in artikel 3.5 lid 2. Voor grondwaterbeschermingsgebieden gelden verder geen aparte (strengere) regels over onttrekkingen.

Wel geldt op grond van artikel 3.2 van de Omgevingsverordening voor een ieder die grondwater onttrekt (ook buiten grondwaterbeschermingsgebieden) een specifieke zorgplicht. Een onttrekking mag geen nadelige gevolgen in de omgeving veroorzaken, grondwaterverontreinigingen verplaatsten of een nadelige invloed hebben op andere grondwater-onttrekkingen.

6.7.2 Waterschap Vechtstromen

Een deel van dit gebied ligt in Gelderland. Op grond van art. 6.1. van de Omgevingsverordening Gelderland gelden de regels uit de Omgevingsverordening Overijssel ook voor het Gelderse deel van het beheergebied van dat waterschap.

Bij vergunningsaanvragen voor grondwateronttrekkingen moet (volgens Bijlage IV bij de Waterschapsverordening) een beschrijving en beoordeling worden gegeven van de effecten en risico's op grondwaterbeschermingsgebieden de effecten op overige (grondwater) onttrekkingen in waterwin-gebieden.

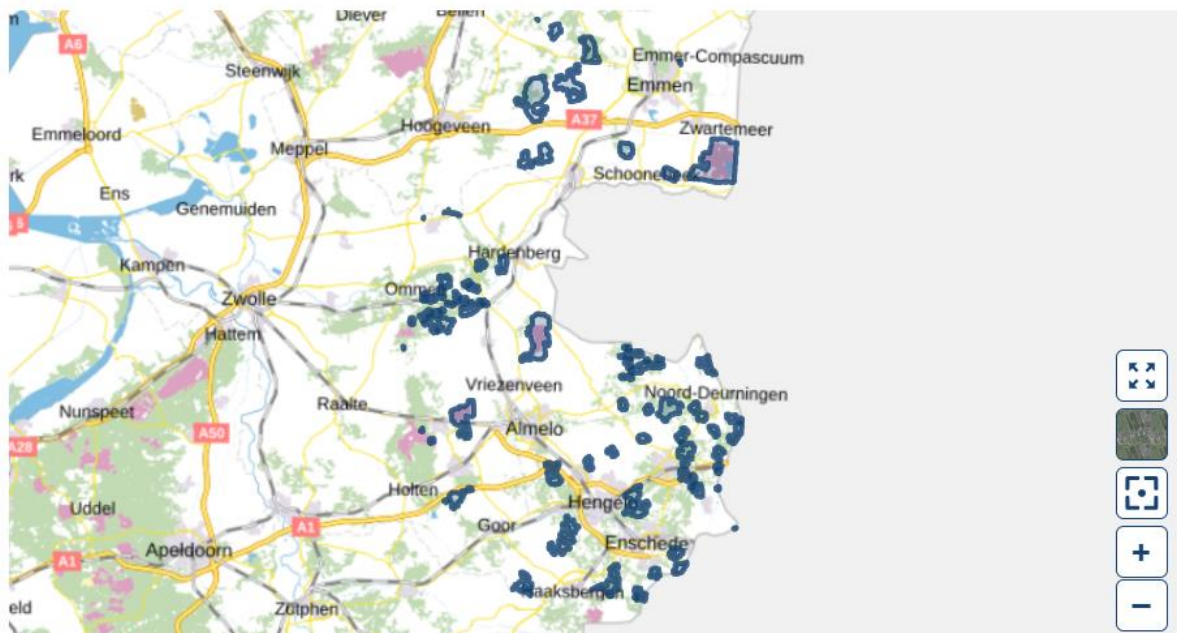
Er geldt in dit waterschap verder een verbod op het onttrekken van grondwater voor beregening of bevoeiing in gebieden die zijn aangeduid als 'beperkingengebied onttrekken grondwater' als de capaciteit van de pomp meer dan 10 m³ per uur is. In andere gebieden gelden minder strenge regels. Daar mag voor beregening of bevoeiing grondwater worden onttrokken als dit tenminste 5 werkdagen voor het begin ervan wordt gemeld, als de capaciteit van de pomp meer dan 10 m³ per uur en niet meer dan 60 m³ per uur is, de duur van de aaneengesloten onttrekking minder of gelijk is aan 90 dagen; en de totale grondwateronttrekking minder of gelijk is aan 25.000 m³ (art. 4.4 Waterschapsverordening).

Een soortgelijke beperking in 'beperkingengebieden onttrekken grondwater' lijkt niet te gelden voor drenking van vee, daar geldt de algemene regel "Er mag ten behoeve van veedrenking en het bestrijden van brand grondwater

onttrokken worden” en is geen uitzondering opgenomen voor bepaalde gebieden (art. 4.3 Waterschapsverordening).

De gebieden die zijn aangeduid als ‘beperkingengebied onttrekken grondwater’ lijken deels te overlappen met de grondwaterbeschermingsgebieden, maar ook hier is dat niet overal het geval (zie figuur hieronder).

Onttrekken grondwater



Figuur 6.7. beperkingengebied onttrekken grondwater Overijssel



7. UTRECHT

7.1 Algemene zorgplicht

In grondwaterbeschermingsgebieden geldt op grond van de provinciale Omgevingsverordening (art. 3.11) een soortgelijke zorgplicht als in Flevoland (zie hiervoor par. 3.1). In reactie op vragen geeft de provincie aan dat handhaving op de zorgplicht complex is. Handhaving gebeurt daarom op de landelijke regels en de regels in de omgevingsverordening. Als voldaan wordt aan de landelijke en provinciale regels, dan kan je niet handhaven op zorgplicht.

7.2 Instructieregels

Een omgevingsplan van een gemeente mag in een waterwingebied, grondwaterbeschermingsgebied, boringsvrije zone en beschermingszone oppervlaktewaterwinning ingevolge art. 3.7 van de provinciale omgevingsverordening geen activiteiten toelaten die een risico vormen voor de grond- en oppervlaktewaterwinning voor menselijke consumptie. Daarnaast moet het omgevingsplan regels bevatten die de functie voor de grond- en oppervlaktewaterwinning voor menselijke consumptie beschermen. Een omgevingsplan moet een beschrijving bevatten van het door de gemeente te voeren beleid ter zake en de wijze waarop het waterwinbelang in acht is genomen.

Gemeenten zouden in potentie veel agrarische activiteiten kunnen verbieden op grond van deze instructieregel. De provincie heeft een 'Handreiking grond- en oppervlaktewater-bescherming van bronnen voor drinkwater bij ruimtelijke plannen en activiteiten' opgesteld. Daar worden gemeenten op de instructieregel uit art. 3.7 gewezen, maar wordt niet uitgelegd hoe de regel moet uitpakken in grondwaterbeschermingsgebieden. De provincie geeft in het interview aan dat door in het omgevingsplan een verwijzing op te nemen naar grondwaterbeschermingszones, het voor derden gelijk duidelijk is dat naast gemeentelijke regels ook provinciale regels gelden.

7.3 Verboden activiteiten

Op basis van art. 3.27 en Bijlage V van de Omgevingsverordening, met daarin een lijst van verboden activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden, zijn bedrijven voor het telen en kweken van waterplanten of waterdieren niet toegestaan.

Daarnaast worden allerlei activiteiten in artikelen in afdeling 3.2 over grondwaterbeschermingsgebieden expliciet verboden. Bijvoorbeeld het verbod in artikel 3.31 om direct of indirect warmte of koude aan de bodem te onttrekken of toe te voegen. Dit kan impact hebben op de glastuinbouw, als de teler wil verwarmen door middel van een bodemenergiesysteem. In mindere mate kan deze bepaling beperkingen opleveren voor pluimveestallen en andere veehouderijen, met name waar die in de toekomst willen verduurzamen.

In artikel 10.17 staat dat deze verboden niet gelden voor activiteiten die direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van de omgevingsverordening, op dezelfde manier (naar aard en omvang), rechtmatig werden verricht. In dat geval kunnen GS maatwerkvoorschriften stellen over de activiteit, als dat nodig is ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater.

7.4 Gewasbeschermingsmiddelen

Waar het in de meeste waterwingebieden verboden is gewasbeschermingsmiddelen en biociden te gebruiken (art. 3.16 lid 2 sub d), geldt dit verbod niet in grondwaterbeschermingsgebieden. Wel geldt in grondwaterbeschermingsgebieden een verbod op het voorhanden hebben van schadelijke stoffen die genoemd zijn in Bijlage VI bij de verordening. Daarin staat een lijst met niet-toelaatbare voor het grondwater schadelijke stoffen, hoewel dat verbod niet geldt voor “een kleine werkvoorraad van maximaal 25 liter of kilogram” (art. 3.28). Volgens de provincie, zo blijkt uit het interview, gaat het hierbij niet om het gebruiken van schadelijke stoffen, maar om de opslag van die stoffen.

Onder dit ‘opslag’-verbod vallen bepaalde chemische verbindingen, maar gewasbeschermingsmiddelen worden als categorie niet apart genoemd. Ook vallen stoffen die door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) zijn aangemerkt als Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) niet onder de categorie van niet-toelaatbare voor het grondwater schadelijke stoffen (zie bijlage VI bij de omgevingsverordening, lid 2 onder g). Het RIVM schat dat 20%

van de toegelaten middelen één of meer ZZS'en bevat⁵³, maar die vallen dus niet onder het verbod om schadelijke stoffen voorhanden te hebben. In het interview met de provincie benadrukt de provincie ook dat gewasbeschermingsmiddelen niet onder het verbod vallen. Vooral nog volgt de provincie de landelijke lijn, waarbij geldt dat reeds strengere regels gelden voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in grondwaterbeschermingsgebieden. Op verzoek van de staten onderzoekt men dit jaar of ander beleid voor het toepassen van gewasbeschermingsmiddelen wenselijk is in de provincie Utrecht en de grondwaterbeschermingsgebieden.

7.5 Mest

In Utrecht geldt een verbod op het gebruik van meststoffen in waterwingebieden (art. 3.16 lid 1 onder d Omgevingsverordening). Er geldt op grond van art. 3.32 ook een verbod op het gebruik van meststoffen in grondwaterbeschermingsgebieden. Hier zijn echter van uitgezonderd: dierlijke meststoffen, anorganische meststoffen, compost of kalkmeststoffen. Onder dit verbod zouden wel digestaat en groenbemesters - zoals klaver - die in de bodem worden gewerkt, kunnen vallen. In het interview geeft de provincie aan dat deze regel al langere tijd geldt en gebaseerd is op de landelijke lijn destijds. Een verbod op het gebruik van digestaat is volgens een medewerker goed omdat te vaak gerommeld wordt met hetgeen in de vergister gaat. Groenbemester zou wel moeten worden toegestaan als meststof.

Interessant is mogelijk nog artikel 3.19 van de Omgevingsverordening, waarin staat dat in Waterwingebied Lexmond, Woerden en Vianen wel kunstmest kan worden gebruikt, anders dan in andere waterwingebieden. Wel zijn daar milieubelastende activiteiten in de zin van Hoofdstuk 3 van het Bal niet toegestaan (art 3.16 lid 1 onder a) en zijn teelten in de open lucht en in kassen aangeduid als milieubelastende activiteit in de zin van hoofdstuk 3 van het Bal (zie art. 3.208 en 3.205 Bal). Het is de vraag waarvoor in deze gebieden dan nog kunstmest zou worden gebruikt, als daar geen teelten in de openlucht of glastuinbouw mogen plaatsvinden. Mogelijk gaat het om een fout in de regelgeving. Dit is enkel relevant als het hier Vitens-waterwingebieden betreft én als zich hier open teelten of glastuinbouw bevinden.

⁵³ Komen & Wezenbeek, *Inventarisatie Zeer Zorgwekkende Stoffen in bestrijdingsmiddelen*, RIVM-rapport 2022, p. 3, 9-10.

7.6 Bodemverstoring

Op grond van art. 3.33 van de Omgevingsverordening is het verboden om in grondwaterbeschermingsgebieden afstromend hemelwater via diepinfiltratie in het grondwater te lozen. Daarnaast bestaat er op grond van art. 3.39 een meldingsplicht voor boorputten en grond- en funderingswerken in grondwaterbeschermingsgebieden.⁵⁴

Artikel 3.29 verbiedt vervolgens grond- en funderingswerken onder een bepaalde diepte. Die diepte verschilt per grondwaterbeschermingsgebied. In grondwaterbeschermingsgebieden Bethunepolder, Bilthoven, Bunnik, Cothen, Groenekan, Linschoten, Zeist en in waterwingebied Bethunepolder geldt een diepte van 40 meter of meer onder het maaiveld. In grondwaterbeschermingsgebieden Amersfoort-Berg, Doorn, Langerak, Soestduinen en Woerden geldt een diepte van 3 meter. In grondwaterbeschermingsgebied Driebergen, Leersum en Rhenen geldt 10 meter. In grondwaterbeschermingsgebied Beerschoten geldt een diepte van 30 meter of meer onder het maaiveld, met inbegrip van schuine boringen, uitgevoerd vanaf een locatie buiten de grondwaterbeschermingszone.

Deze verboden gelden niet voor: bronbemaling en het oprichten en hebben van boorputten voor het onttrekken van grondwater voor een noodvoorziening (art. 3.34 onder b en c).

7.7 Grondwateronttrekkingen

In het interview geeft de provincie, in lijn met de nationale wetgeving (par. 2.3) aan het bevoegd gezag te zijn voor de openbare drinkwaterwinningen en de industriële onttrekkingen van meer dan 150.000 m³/jaar; het waterschap voor kleinere onttrekkingen. Het is daarbij niet relevant of de onttrekking ligt in een grondwaterbeschermingsgebied. Wel stelt de provincie dat de onttrekking niet tot gevolg mag hebben dat een kwetsbare functie wordt bedreigd. Dit kan gaan om een drinkwaterwinlocatie.

⁵⁴ In art. 3.43 van de Omgevingsverordening staan de gegevens die bij een dergelijke melding moeten worden verstrekt.

- b. kadastrale aanduiding van de locatie waar de activiteit wordt verricht;
- c. doel van het ontgraven;
- d. oppervlakte van de ontgraving in m²;
- e. diepte tot waar wordt ontgraven in meter beneden maaiveld;
- f. de wijze waarop het bodemprofiel wordt hersteld zodat tenminste dezelfde beschermende werking van de bodem ontstaat als voor de grondwerken; en
- g. de start- en einddatum van de activiteit.

Het hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden geeft aan dat de provincie bevoegd gezag is, maar dat het waterschap bij drinkwateronttrekking het bevoegd gezag is voor kleine onttrekkingen.

In Utrecht heeft de provincie zelf specifieke regels over de maximaal toegestane boorputdiepte in de omgevingsverordening opgenomen. Deze maximale diepte verschilt per grondwaterbeschermingsgebied en varieert van 3 meter tot 40 meter (art. 3.29). In grondwaterbeschermingsgebieden Bethunepolder, Bilthoven, Bunnik, Cothen, Groenekan, Linschoten, Zeist en in waterwingebied Bethunepolder geldt een maximale diepte van 40 meter onder het maaiveld voor boorputten. In grondwaterbeschermingsgebieden Amersfoort-Berg, Doorn, Langerak, Soestduinen en Woerden geldt een diepte van 3 meter. In grondwaterbeschermingsgebied Driebergen, Leersum en Rhenen geldt 10 meter. In grondwaterbeschermingsgebied Beerschoten geldt een diepte van 30 meter onder het maaiveld.

7.7.1 Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden

Art. 3.108 van de Waterschapsverordening bevat vergunningsplichten voor grondwateronttrekkingen die bestemd zijn voor beregening. In dat artikel wordt geen onderscheid gemaakt tussen onttrekkingen binnen of buiten een grondwaterbeschermingsgebied. Ook de meldingsplicht bij dat soort onttrekkingen uit art. 3.106 maakt geen onderscheid tussen grondwaterbeschermingsgebieden en andere gebieden. Hetzelfde geldt voor de regels over onttrekkingen voor drinkwater voor vee uit Paragraaf 3.2.12.

7.7.2 Waterschap Amstel, Gooi en Vecht

De Waterschapsverordening maakt bij het instellen van een vergunningsplicht wel onderscheid tussen gebieden in en buiten Natura2000-gebied (zie art. 2.10), net als bij de specifieke zorgplicht die geldt bij onttrekkingen (art. 3.9). Er wordt echter geen onderscheid gemaakt tussen onttrekkingen in en buiten grondwaterbeschermingsgebieden.

DEEL 2:

IMPACT VAN REGELGEVING



8. IMPACT OP BOERENBEDRIJVEN

In dit hoofdstuk beschrijven we de ervaren impact van de regelgeving op boerenbedrijven. We gaan in op gevolgen voor de bedrijfsvoering en financieringsmogelijkheden. Ook bespreken we mogelijke voordelen van het boeren in grondwaterbeschermingsgebieden. De berekende meerkosten beschrijven we in het volgende hoofdstuk (9).

8.1 Geïnterviewde boeren: kenmerken bedrijven

De tien melkveehouders houden tussen de 80 en 350 melkkoeien, op variërend tussen de 30 en 150 ha. Tussen de 30% en 85% hiervan ligt in een grondwaterbeschermingsgebied. Op een deel van de bedrijven vindt bovendien jongveeopfok plaats. Deze bedrijven liggen allen gedeeltelijk of geheel op zandgrond.

De twee akkerbouwers telen op circa 35 ha (waarvan 10% in grondwaterbeschermingsgebieden) en 37 ha (waarvan 67% in grondwaterbeschermingsgebieden). De vasteplantenteler teelt sedum op 375 ha in totaal. Eén akkerbouwer combineert akkerbouw (aardappels, uien en granen, op zavel) met een loon- en transportbedrijf. Eén akkerbouwer combineert akkerbouw (onder andere aardappels, uien en lelie, op zandgrond) met jongveeopfok.

8.2 Ervaringen: regelgeving

8.2.1 Algemeen

Verschillende agrariërs benoemden dat ze er begrip voor hebben dat in grondwaterbeschermingsgebieden maatregelen getroffen worden ter bescherming van het grond- en drinkwater. Ze gaven aan dat ze zich daarvoor in willen zetten. Tegelijkertijd voelen veel geïnterviewden frustratie vanwege een gebrek aan erkenning en waardering dat ze ervaren. Ze vinden dat er onvoldoende staat tegenover de inspanning die ze leveren.

Landelijke regelgeving lijkt het meest te leven en de grootste impact te hebben op de bedrijven van de boeren die we gesproken hebben. Provinciale

regels lijken weinig impact te hebben. We zien hiervoor verschillende redenen: we hebben agrariërs op reeds gevestigde bedrijven gesproken. Een deel van de regels op provinciaal niveau gaat over bedrijfsactiviteiten en -gebouwen die al dan niet zijn toegestaan. De agrariërs die we gesproken hebben, hebben niet met deze regels te maken zolang ze hun activiteiten niet wijzigen.

Daarnaast zijn er provincies waar simpelweg weinig aanvullende provinciale regels zijn (zoals in Friesland). Of de regels zijn zeer complex en worden niet gehandhaafd (bijvoorbeeld wat betreft “schadelijke stoffen” in Flevoland, Utrecht en Gelderland). Of de regels gaan over zaken die sowieso weinig voorkomen op bedrijven (bijvoorbeeld het verbod op meststoffen met dierlijke resten in Gelderland en Overijssel).

Omdat de provinciale regels niet of nauwelijks in de interviews naar voren kwamen, hebben we de resultaten voor de verschillende provincies in dit hoofdstuk samengenomen.

8.2.2 Bemesting

Het verdwijnen van derogatie in grondwaterbeschermingsgebieden per 1 januari 2023 (zie par. 2.2.3) had een grote impact op vrijwel alle melkveehouders die we spraken.

De veehouders gaven aan dat ze meer mest moesten afzetten, wat hoge kosten met zich meebracht. De subsidie behoud grasland is bedoeld om boeren te ondersteunen deze kosten op te vangen en te stimuleren het areaal grasland te behouden⁵⁵. Voor boeren die geen andere steun ontvangen die onder de de-minimussteun valt, kan deze subsidie de kosten in de eerste jaren volledig compenseren. In 2025 was dat in de meeste situaties echter niet meer het geval (zie ook H.9, waarin dit wordt berekend). Eén ondernemer gaf aan hierdoor te zijn gestopt met de jongveeopfok. Dit was voor hem een zware en emotionele beslissing met grote impact op het bedrijf.

Om voldoende mest te kunnen afzetten, en de mest dus in de mestkelder te hebben, was het soms nodig de koeien langer op stal te houden en minder te weiden. Drie ondernemers gaven aan dat ze hun koeien minder of helemaal niet meer weiden.

Ondernemers gaven aan dat het verdwijnen van derogatie, in combinatie met de droogte, ook gevolgen had voor het graslandbeheer en de kwaliteit van het gras: om te compenseren voor het verlies aan nutriënten is meer kunstmest gegeven. Eén ondernemer gaf aan dat het gras kwetsbaarder was en meer bespuitingen met bestrijdingsmiddelen nodig had. Drie ondernemers gaven aan extra krachtvoer aan te kopen, vanwege de waargenomen achteruitgang van voederkwaliteit. Eén ondernemer had 10 ha extra grond aangekocht om

⁵⁵ <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/behoud-grasland>

mest op af te voeren en extra voer, van een betere kwaliteit, af te halen. Eén ondernemer gaf aan dat hij zijn bemestingsruimte op bedrijfsniveau invulde, en daarbij meer keek naar wat het land nodig had, dan naar of een perceel in het grondwaterbeschermingsgebied lag⁵⁶.

Het beeld dat het afschaffen van derogatie de boeren met grond in grondwaterbeschermingsgebieden flink bezighoudt, wordt bevestigd door enkele ambtenaren, en komt overeen met de ervaring van CLM met boeren in grondwaterbeschermingsgebieden. Het afschaffen van de derogatie heeft gezorgd voor teleurstelling en een gebrek in vertrouwen in overheden bij ondernemers die in de veronderstelling waren dat deelname aan de BO Nitraat bindende maatregelen om stikstofuitspoeling tegen te gaan, afschaffing van derogatie zou voorkomen.

8.2.3 Gewasbescherming

In de grondwaterbeschermingsgebieden zijn uitspoelingsgevoelige middelen geheel of gedeeltelijk (bijvoorbeeld gedurende een deel van het seizoen) verboden. Het middelenpakket is dus smaller dan daarbuiten, zoals toegelicht in H2 (Rijksregels). Dit is bij de geïnterviewde boeren bekend. De extra regels in grondwaterbeschermingsgebieden die sommige provincies - zoals Gelderland met een schadelijke stoffenlijst, waarmee in feite veel meer middelen verboden zijn - in hun omgevingsverordening hebben opgenomen zijn bij de boeren niet bekend. De provincie geeft bovendien aan dat hierop momenteel niet gehandhaafd wordt. De boeren kennen alleen de restricties in de toelating zoals vastgesteld door het Ctgb, waarbij het overigens opvalt dat de boeren de provincie toch zien als oorzaak van de beperkingen, terwijl het Ctgb degene is die de beperkingen vaststelt.

De twee geïnterviewde akkerbouwers gaven aan dat de beperkingen wat betreft gewasbescherming uitdagend zijn. Beide boeren gaven aan geen uien meer te telen in grondwaterbeschermingsgebieden. Eén boer teelt daarnaast een bepaald aardappelras niet meer, omdat dat ras ongevoelig is voor het enige loofdodingsmiddel dat in het grondwaterbeschermingsgebied wel is toegestaan. De andere akkerbouwer teelt geen lelies meer in het grondwaterbeschermingsgebied⁵⁷.

⁵⁶ Dit kan tot 1 januari 2026 betekenen dat op percelen in het grondwaterbeschermingsgebied meer dan 170 kg N/ha uit dierlijke mest gebracht wordt. Vanaf 1 januari 2026 kan dat in principe niet meer omdat derogatie dan geheel is afgeschaft.

⁵⁷ Dit kan komen door beperkingen in het middelenpakket, maar waarschijnlijker is dat het komt door het verbod op sier- en bollenteelt in Gelderse grondwaterbeschermingsgebieden dat in 2025 is aangenomen. Een Brabantse lelieteler gaf namelijk aan dat hij met de beperkingen vanuit het Ctgb nog wel middelen kan telen in een grondwaterbeschermingsgebied.

De vasteplantenteler gaf aan dat het middelenpakket breed is en er alternatieven beschikbaar zijn. Hij maakt daarnaast gebruik van lasertechniek en spotspraying.

In de belangrijkste gewassen voor de veehouderij, gras en mais, zijn ook verschillende middelen verboden in grondwaterbeschermingsgebieden. De geïnterviewden gaven aan dat de alternatieven iets duurder zijn, maar dat dit te overzien is. Veel veehouders gaven aan de bespuitingen met bestrijdingsmiddelen aan de loonwerker over te laten (6 interviews). Ook gaven een aantal veehouders op zandgrond aan meer mechanische onkruidbestrijding toe te passen (3 interviews). Op kleigrond zetten ze vaker in op pleksgewijze bestrijding met de rugspuit of een spotsprayer (2 interviews).

De ervaring van CLM met akkerbouwers, vollegrondsgroententelers, fruit- en boomtelers is eveneens dat het smallere middelenpakket de conventionele gewasbescherming bemoeilijkt. De mate waarin verschilt echter sterk tussen boeren en tussen regio's. Bedrijven die grotendeels in de grondwaterbeschermingsgebieden liggen ervaren de grootste last, zeker wanneer ze afhankelijk zijn van slechts enkele gewassen in een strak rotatieschema. Akkerbouwers in Drenthe gaven in andere CLM-projecten bijvoorbeeld aan dat zij hun gewassen niet meer goed kunnen telen en inkomsten mislopen. Waar mogelijk kiezen telers ervoor om percelen buiten de grondwaterbeschermingsgebieden te verkrijgen om bijvoorbeeld, bomen, zaaiuien of bonen te telen, omdat de restricties voor het gebruik van fungiciden en herbiciden in deze gewassen zodanig zijn dat gangbare teelt lastig is. Daarnaast investeren sommige telers in nieuwe technieken (bijvoorbeeld op het gebied van mechanische onkruidbestrijding) zodat ze de gewassen toch ook in de grondwaterbeschermingsgebieden kunnen blijven telen.

8.2.4 Onttrekkingen

De meeste ondernemers ervoeren geen beperkingen op het vlak van onttrekkingen. Dit, omdat ze zelf een put hebben (4 interviews) of oppervlaktewater gebruiken (3 interviews). In één interview werd aangegeven dat een beregeningsverbod, als dat geldt, alleen overdag geldt. In drie interviews werd aangegeven dat er soms een onttrekkings- of beregeningsverbod geldt en dat dat risico op schade met zich meebrengt door verdroging of engerlingen (keverlarven die door de graswortels vreten, waardoor de grasmat los op de grond komt te liggen).

8.3 Ervaringen met enkele andere thema's

Hier bespreken we kort drie thema's die in de interviews naar voren kwamen en/of in de projectervaring van CLM vaak spelen in grondwaterbeschermingsgebieden: droogte, financieringsmogelijkheden en begrenzing.

8.3.1 Droogte

De vragen over onttrekkingen zorgden soms voor wat verwarring wanneer niet direct duidelijk was dat het over de regels voor onttrekkingen voor boeren ging. Verschillende boeren begonnen uit zichzelf over droogte, ook al werden hierover geen vragen gesteld. Dit wordt als probleem ervaren (4 interviews). Ook in projecten van CLM noemen boeren regelmatig droogteschade als het gaat over beperkingen in grondwaterbeschermingsgebieden. Door de waterwinning in de gebieden kan droogte ontstaan en dit kan tot opbrengstverlies leiden. Eén geïnterviewde boer en een ambtenaar gaven aan dat een droge grond geen regen kan opnemen, en dat regen op een droge grond daardoor voor oppervlakkige afspoeling zorgt. Provincies (in de vorm van de AdviesCommissie Schade Grondwater (ACSG)) hebben voor droogteschade een regeling ingesteld, waarbij het drinkwaterbedrijf - bij vastgestelde schade - het opbrengstverlies compenseert. Regelmatig signaleren boeren die deelnemen aan projecten rond gewasbeschermingsmiddelen en nutriënten dat zij ontevreden zijn over de regeling. Schadevaststelling duurt vaak lang en soms wordt de claim afgewezen. Ook in 3 van de interviews in deze studie uitten boeren hun zorgen en onvrede over de compensatie door ACSG en gaven ze aan dat ze het lastig vinden de schade te kwantificeren en te onderbouwen (2 interviews). Draagvlak en samenwerking met de landbouw staat dan onder druk vanwege deze verschillen in inzicht.

8.3.2 Begrenzing grondwaterbeschermingsgebieden

Eén geïnterviewde boer maakte zich veel zorgen over de begrenzing van het grondwaterbeschermingsgebied. Hij gaf aan dat het voor hem als een verrassing kwam dat een deel van zijn gebied daar nu in ligt, terwijl dit eerder niet zo was. En hij maakt zich zorgen over de verandering van de begrenzing van het gebied in de toekomst. Deze thematiek ziet CLM ook in andere projecten in grondwaterbeschermingsgebieden. Allereerst valt op dat de informatievoorziening ten aanzien van de begrenzing en van de beperkingen in middelengebruik niet goed ontsloten is. De ligging en begrenzing van grondwaterbeschermingsgebieden is niet op een centrale plek te vinden. Met name bij verpachting en loonwerk kan dit onduidelijkheid geven. Ook veranderen de grenzen soms zonder dat dit duidelijk wordt gecommuniceerd. Bovendien ontstaat onrust wanneer de grenzen van de gebieden worden aangepast, zoals bijvoorbeeld is gebeurd bij fruitteilers in Utrecht.

8.3.3 Financieringsmogelijkheden

In een interview met een sectormanager tuinbouw van de Rabobank gaf hij aan dat financiering maatwerk is, en dat de bank bij het al dan niet verlenen van een lening kijkt naar de specifieke situatie van een bedrijf. Als een bedrijf deels of helemaal in een gebied ligt waar beperkingen gelden, houdt de bank daar in het verlenen van een krediet rekening mee. Dat kan betekenen dat het voor ondernemers in een grondwaterbeschermingsgebied lastiger is om financiering te krijgen. Eén geïnterviewde boer gaf aan dat hij dit zo ervaren had⁵⁸.

Wel gaf de bank aan dat ze enkel kijkt naar huidige, wettelijke beperkingen. En de ondernemer op het eigen risico wijst, bijvoorbeeld als deze bloembollen teelt in een gebied waar dat mogelijk in de toekomst verboden wordt. De sectormanager vertelde ook dat de Rabobank op andere manieren probeert duurzaamheid te stimuleren: door het geven van rentekorting aan boeren die goed scoren op duurzaamheid. Ook in één interview met een melkveehouder kwam dit naar voren. Dit geldt voor alle boeren, dus ook voor boeren buiten grondwaterbeschermingsgebieden.

8.3.4 Waardedaling grond

Enkele agrariërs gaven aan dat zij zich zorgen maken over waardedaling van de grond, in relatie tot huidige restricties en onzekerheid over de toekomst (zie ook 8.5). Eén ondernemer gaf aan dat zijn beleving is dat agrariërs en investeerders daardoor huiverig zijn percelen in grondwaterbeschermingsgebieden aan te kopen. De angst leeft dat de druk op de waarde van de grond toeneemt bij aanvullende restricties.

8.4 Ervaringen: verzachting van de nadelen?

De ondernemers werden expliciet gevraagd of zij ook voordelen ervoeren van het boeren in grondwaterbeschermingsgebieden. In ongeveer tweederde van de interviews noemden de ondernemers één of meerdere voordelen van het hebben van grond in grondwaterbeschermingsgebieden. In drie interviews gaven de agrariërs aan geen voordelen te kunnen benoemen.

Genoemde voordelen:

- Prettig dat het droger is in een nat jaar (1 interview)
- Flexibiliteit: droge én natte gronden (1 interview)
- Kritisch nadenken over bodem en bespuiting (2 interviews)

⁵⁸ Er werd niet expliciet naar gevraagd maar dit kwam in het gesprek naar voren, we hebben geen informatie over hoe de andere boeren dit ervaren.

- Deelname aan een studiegroep over gewasbescherming of nitraat (2 interviews)
- Subsidie op spotsprayer (twee interviews), compost (één) of een teeltvrije zone (één interview)

De ondersteuning die provincies en drinkwaterbedrijven bieden of boden om toch gewassen te kunnen blijven telen, bijvoorbeeld in de vorm van een studiegroep, komt ook in de projecten naar voren als voordeel van het telen in grondwaterbeschermingsgebieden. In de beleving van de boeren is het nadeel echter groter dan het voordeel.

8.5 Ervaringen: toekomstperspectief

Vrijwel alle geïnterviewden maken zich zorgen over de toekomst.

In twee interviews spraken geïnterviewden zorgen over de voortzetting van het bedrijf in de toekomst uit: één ondernemer gaf aan het bedrijf niet te kunnen voortzetten, onder andere vanwege de ligging in het grondwaterbeschermingsgebied. Andere geïnterviewden gaven aan dat ze zich daarover geen zorgen maken, omdat slechts een deel van het bedrijf in een grondwaterbeschermingsgebied ligt (twee interviews).

In vijf interviews kwam naar voren dat boeren bang zijn dat de regels in de toekomst veranderen en strenger worden, wat betreft:

- Het middelenpakket (vier interviews), specifiek een verbod op middelengebruik in mais (één interview)
- Derogatie en bemesting: nog strengere regels wat betreft het aanwenden van mest (vier interviews)
- Verbod op het scheuren van grasland (twee interviews)
- Onttrekkingsverbod (één interview)

Daarnaast benoemden agrariërs in twee interviews de mogelijkheid dat Vitens nieuwe putten zou slaan, waardoor de grondwaterstand zou dalen en meer droogteschade zou optreden. In één interview kwam tenslotte de angst naar voren dat de ligging van het grondwaterbeschermingsgebied zou veranderen, waardoor het gehele bedrijf in een grondwaterbeschermingsgebied zou komen te liggen en de teelt van aardappels en uien ernstig belemmerd zou worden.

De verwachting is dat de spanning betreffende het smallere middelenpakket komende jaren zal toenemen. Vooral omdat vanuit Europese beoordeling diverse chemische gewasbeschermingsmiddelen, die niet voldoen aan de

criteria van veiligheid voor mens en milieu, van de markt zullen verdwijnen. Dit vraagt een transitie naar landbouw die minder afhankelijk is van chemie. Resistente rassen, beter bodembeheer en niet-chemische methoden zijn noodzakelijk om de gewassen voldoende te beschermen en de gewenste opbrengst te realiseren.

Dit heeft gevolgen voor de kostprijs van telers met een groot areaal grond in grondwaterbeschermingsgebieden (zie ook H9). Bovendien brengt mechanische onkruidbestrijding een grotere afhankelijkheid van het weer en van de beschikbaarheid van arbeid met zich mee. Juist in de piek van het groeiseizoen is de beschikbaarheid van arbeid schaars.

8.6 Ervaringen: steun?

De agrariërs noemden verschillende manieren waarop Vitens hen zou kunnen ondersteunen. Het bieden van financiële compensatie stond daarbij met stip op één (vijf interviews). Ook werden specifieke suggesties voor financiële compensatie gedaan (elk in één interview):

- Gedeeld risico van innovaties, zoals het schoffelen van mais. Er is weliswaar subsidie beschikbaar voor het schoffelen zelf, maar het risico voor opbrengstderving als het schoffelen mislukt, is volledig voor de ondernemer.
- Beschikbaar stellen van land voor extensivering.
- Bijdrage aan nieuwe technieken, zoals spotsprayer.

Ook het tonen van commitment en het maken van langetermijnafspraken werd relatief vaak genoemd (vier interviews).

Daarnaast werden suggesties gedaan voor ondersteuning met kennis en communicatie:

- Advies van mensen die verstand hebben van zaken (één interview).
- Deelname aan Boeren voor Drinkwater (één interview).
- Uitleg van de regels (twee interviews) en de ligging van het grondwaterbeschermingsgebied (één interview).
- Inzicht in gegevens van Vitens zoals onttrekkingen en grondwaterstanden (één interview).

Ten slotte werd in twee interviews lobby bij provincie of Rijk voorgesteld. Ook minder personele wisselingen bij Vitens (en bij provincie en waterschap) werd in twee interviews genoemd.



9. MEERKOSTEN

In dit hoofdstuk berekenen we voor verschillende gemiddelde bedrijven de extra kosten die boeren in grondwaterbeschermingsgebieden maken. We vergelijken hierbij bedrijven die gedeeltelijk of geheel binnen grondwaterbeschermingsgebieden liggen, met bedrijven die buiten grondwaterbeschermingsgebieden liggen.

We berekenen meerkosten voor activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden. Het gaat om kosten die boeren in grondwaterbeschermingsgebieden moeten maken, die boeren in een verder vergelijkbare situatie buiten grondwaterbeschermingsgebieden niet hoeven maken. Meerkosten voor activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden als gevolg van specifieke regelgeving voor deze gebieden kunnen zijn:

- Meerkosten voor bemesting, als gevolg van de versnelde afschaffing van derogatie. Hier staat de subsidie behoud grasland tegenover. We brengen in beeld hoe meerkosten en -baten zich tot elkaar verhouden.
- Meerkosten gewasbescherming. Gewasbeschermingsmiddelen met verhoogd risico voor uitspoeling naar het grondwater hebben wettelijke restricties of zijn verboden. Dit betreft een beperkt aantal middelen. De teler kan mogelijk kiezen voor een ander (duurder) middel en/of voor mechanische onkruidbestrijding. Mogelijk wordt de opbrengst lager als alternatieven niet 100% werkzaam zijn.

In paragraaf 9.1 werken we deze twee posten, meerkosten voor bemesting en voor gewasbescherming, verder uit. Vervolgens berekenen we wat dit betekent op bedrijfsniveau voor een gemiddeld akkerbouw-, melkvee- en fruitbedrijf (9.2). We berekenen de kosten voor 2025. Voor de melkveehouderij brengen we daarnaast de totale verwachte kosten door het ineens wegvallen van derogatie in beeld (2023-2025).

Mogelijke opbrengstverliezen of vermindering van voederkwaliteit door het wegvallen van derogatie nemen we niet mee. Nutriëntenverliezen kunnen gecompenseerd worden met kunstmestgiften (die wél meegenomen worden). Er is onvoldoende reden om te beargumenteren dat het wegvallen van derogatie tot kwalitatieve of kwantitatieve opbrengstverliezen leidt.

Naast specifieke regelgeving kan de winning van grondwater in een gebied ook gevolgen hebben voor de waterhuishouding in het gebied. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot (extra risico op) droogteschade. Droogteschade wordt bepaald en gecompenseerd via ASCG, en daarom hier buiten beschouwing gelaten.

Ook kunnen inkomsten door bijvoorbeeld pacht veranderen, doordat op gronden in grondwaterbeschermingsgebieden extra beperkingen rusten. Ook de kosten die horen bij het moeilijker verkrijgen van financiering of die horen bij de mogelijk lagere waarde van de grond in grondwaterbeschermingsgebieden, worden in dit rapport niet meegenomen.

9.1 Meerkosten activiteiten

9.1.1 Meerkosten bemesting (2023-2025)

Versnelde afbouw derogatie

Tot 2023 konden melkveehouders in Nederland derogatie aanvragen. Dit gaf hen de mogelijkheid om 250 of 230 kg N/ha uit dierlijke mest aan te wenden (zie ook 2.2.32.2). Zonder derogatie kon maximaal 170 kg N/ha uit dierlijke mest worden aangewend. De 230 kg N/ha gold voor de oostelijke en zuidelijke zandgronden (het '230-gebied'). In andere delen van Nederland gold 250 kg N/ha (het '250-gebied'). Sinds 2023 wordt de derogatie afgebouwd en mogen melkveehouders ieder jaar minder mest aanwenden, totdat in 2026 de derogatie volledig is afgebouwd. In grondwaterbeschermingsgebieden is de derogatie vanaf 2023 al volledig komen te vervallen.

In Tabel 9.1 staan de bemestingsnormen per jaar weergegeven. Dit laat zien dat bedrijven in grondwaterbeschermingsgebieden in 2023 50 tot 70 kg N/ha minder mochten aanwenden dan in respectievelijk 230- en 250-gebied. In 2025 is dit verschil nog respectievelijk 20 en 30 kg N/ha. Vanaf 2026 is de derogatie overal volledig afgebouwd en mag in alle gebieden maximaal 170 kg N/ha uit dierlijke mest worden aangewend.

Tabel 9.1. N-bemestingsnormen (in kg N uit dierlijke mest/ha) binnen en buiten grondwaterbeschermingsgebied

Jaar	230-gebied	250-gebied	Grondwater-beschermingsgebied
2023	220	240	170
2024	210	230	170
2025	190	200	170
2026	170	170	170

Consequenties voor bemestingskosten

Een gemiddeld Nederlands melkveebedrijf produceert meer mest dan het op het eigen bedrijf kan aanwenden. Dit betekent dat een gemiddeld bedrijf in een grondwaterbeschermingsgebied méér mest moet afvoeren dan een vergelijkbaar bedrijf buiten zo'n gebied. Dit verschil was het grootst in 2023 (50 of 70 kg N/ha, respectievelijk 17,5 en 5 ton runderdrijfmest) en is verdwenen in 2026. Ook was het verschil in 250-gebieden groter dan in 230-gebieden (Tabel 9.1). Tabel B1 (in de bijlage) toont deze tabel met omrekening naar gewicht runderdrijfmest.

De kosten van mestafzet worden door de markt bepaald. Door de afbouw van de derogatie neemt het aanbod van mest sterk toe, waardoor de prijzen stijgen. Daarnaast verschillen de prijzen per regio, en per periode van het jaar, en hebben sommige veehouders langjarige afspraken over mestafzet. Zo is het afzetten via een distributeur vóór het uitrijdseizoen (vanaf 15 februari) aanzienlijk duurder dan het direct afzetten bij een akkerbouwer tijdens het uitrijdseizoen⁵⁸. Dit alles maakt dat de kosten voor mestafzet per kuub mest zullen verschillen tussen melkveebedrijven.

De gemiddelde prijs bedroeg voor een melkveehouder € 17/ton in 2024⁵⁹. Omdat de bemestingsnormen verder dalen in 2025 gaan we uit van een gemiddelde prijs van € 25/ton⁶⁰. Dit leidt tot meerkosten van € 175/ha in een 230-gebied en € 245/ha in een 250-gebied in 2023, die afnemen tot € 125/ha in een 230-gebied en € 188/ha in een 250-gebied in 2025 (en tot € 0 in de jaren daarna, ten opzichte van vergelijkbare bedrijven buiten het gwbg) (Tabel 9.2). Om de grasproductie op peil te houden, kan de melkveehouder extra kunstmest aanwenden. Eén kg N uit dierlijke mest kan op een bedrijf met weidegang (waar een werkingscoëfficiënt van 45% geldt) worden vervangen door 0,45 kg N uit kunstmest. De gemiddelde prijs van kunstmest was in 2024 € 1,17 per kg N⁶¹. Op basis van deze cijfers komen we tot meerkosten van € 26/ha in een 230-gebied en € 37/ha in een 250-gebied in 2023, zoals weergegeven in Tabel 9.2. Deze kosten nemen af in de jaren daarna (Tabel 9.2).

⁵⁹ <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2025/02/14/melkveebedrijven-zien-afzetkosten-mest-verdubbelen#:~:text=De%20mestafzetkosten%20zijn%20voor%20melkveehouders,samenwerkingsvormen%20tussen%20rundveehouders%20en%20akkerbouwers> en <https://veeteelt.nl/mest/2025-hangt-mest-van-40000-koeien-boven-de-markt#:~:text=Kosten%20mestafzet%20gemiddeld%2017%20euro,met%20de%20opbouw%20van%20voorraden>

⁶⁰ Ten tijde van de berekeningen waren nog geen gemiddelden voor 2025 bekend, maar € 25/ton komt overeen met het bedrag genoemd in Melkvee, september 2025.

<https://www.melkvee.nl/artikel/1356247-krap-aanbod-en-lagere-kosten-voor-melkveehouders-al-met-al-een-positieve-ontwikkeling-qua-liquiditeit/>

⁶¹ <https://agrimatie.nl/Prijzen.aspx>

Tabel 9.2. Schatting van de meerkosten per ha voor mestafzet en extra kunstmest van 2023 tot 2025, voor een grondwaterbeschermingsgebied in een voormalig 230-gebied en een voormalig 250-gebied.

		230-gebied		250-gebied	
Jaar	Kostenpost	Hoeveelheid	Kosten	Hoeveelheid	Kosten
2023	Extra mestafzet	12,5 kuub	€ 175	17,5 kuub	€ 245
2023	Extra kunstmestgift	22,5 kg N	€ 26	31,5 kg N	€ 37
2024	Extra mestafzet	10 kuub	€ 170	15 kuub	€ 255
2024	Extra kunstmestgift	18 kg N	€ 21	27 kg N	€ 32
2025	Extra mestafzet	5 kuub	€ 125	7,5 kuub	€ 188
2025	Extra kunstmestgift	9 kg N	€ 11	13,5 kg N	€ 16
Totaal '23-'25	Extra mestafzet	n.v.t.	€ 470	n.v.t.	€ 688
Totaal '23-'25	Extra kunstmestgift	n.v.t.	€ 58	n.v.t.	€ 84
Totaal '23-'25	Extra mestafzet + extra kunstmestgift	n.v.t.	€ 528	n.v.t.	€ 772

Subsidie behoud grasland

In de periode 2023 t/m 2025 kunnen bedrijven die in voorgaande jaren derogatie hadden aangevraagd, subsidie krijgen: € 20 in 2023 en € 50 vanaf 2024 per 10 kg stikstof die minder mag worden aangewend dan in 2022, met een maximum van € 20.000 op bedrijfsniveau. Dit maximum gold in 2023 en 2024, in 2025 geldt een maximum van € 50.000 voor drie jaar (zie Kader 9-1). Een melkveehouderij die gedeeltelijk of geheel in een grondwaterbeschermingsgebied ligt, kan meer subsidie aanvragen.

Omdat bedrijven in grondwaterbeschermingsgebieden van 2023-2025 minder stikstof mochten aanwenden dan bedrijven buiten grondwaterbeschermingsgebieden, konden zij meer subsidie aanvragen: tot € 300/ha meer (Tabel 9.3). In 9.2.1 is uitgewerkt wat dit betekent op bedrijfsniveau. Daarbij gaan we ook in op gevallen waarin het subsidieplafond de hoeveelheid subsidie die kan worden aangevraagd, beperkt, en op de onduidelijkheid over de subsidie-regeling.

Wanneer een ondernemer alle jaren subsidie heeft aangevraagd, niet met het subsidieplafond te maken heeft, en we rekenen met gemiddelde drijfmestprijzen (zie Consequenties voor bemestingskosten in 9.1.1), dekt de subsidie 85% van de extra mestafzetkosten ($400/470 \cdot 100\%$ en $590/688 \cdot 100\%$) (Tabel 9.2, Tabel 9.3). Wanneer ook de extra kunstmestkosten meegenomen worden die ondernemers kunnen maken om de lagere drijfmestgift te compenseren, dekt de subsidie 76% van de extra bemestingskosten ($400/528 \cdot 100\%$ en $590/772 \cdot 100\%$) (Tabel 9.2, Tabel 9.3).

Tabel 9.3. Extra subsidie behoud grasland voor melkveehouderij van met derogatie in een grondwaterbeschermingsgebied in een 230-gebied en een 250-gebied, t.o.v. een vergelijkbaar bedrijf buiten een grondwaterbeschermingsgebied. Deze extra subsidie geldt tot een maximum, zie tekst en 9.2.1.

Jaar	Subsidie (€/10 kg N/ha)	230-gebied		250-gebied	
		Verschil met bedrijf buiten gwbg (kg N/ha)	Extra subsidie (€/ha)	Verschil met bedrijf buiten gwbg (kg N/ha)	Extra subsidie (€/ha)
2023	20	50	100	70	140
2024	50	40	200	60	300
2025	50	20	100	30	150
Totaal	n.v.t.	n.v.t.	€ 400	n.v.t.	€ 590

9.1.2 Meerkosten gewasbescherming

Om de meerkosten van gewasbescherming in grondwaterbeschermingsgebieden in beeld te brengen, baseren we ons op informatie uit de literatuur, gecorrigeerd voor inflatie.

Akkerbouw en fruitteelt

Hoftijser e.a. (2021)⁶² hebben een inschatting gemaakt van de extra kosten voor gewasbescherming in pootaardappel-, zetmeelaardappel-, suikerbieten- en graanteelt in grondwaterbeschermingsgebied Valtherbos/Noordbargeres. Het doel van de studie van Hoftijser e.a. (2021)⁶² sluit daarmee goed aan bij de huidige studie. Hoftijser e.a. (2021)⁶² hebben in beeld gebracht wat de alternatieven zijn voor de teler en welke kosten deze alternatieven hebben. Naast deze extra kosten ‘bespaart’ de teler op de oorspronkelijke middelen. Dit wordt meegenomen als ‘baat’ in de berekening.

In de huidige studie kijken we ook naar de fruitteelt en de teelt van consumptieaardappelen. De meerkosten van deze teelten in grondwaterbeschermingsgebieden zijn niet eerder in beeld gebracht. Hiervoor baseren we ons op informatie uit Rougoor e.a. (2024)⁶³. Zij hebben voor aardappelen, groenten en fruit (AGF-producten) de meerkosten berekend van het keurmerk On the Way to Planet Proof. Eén van de thema’s binnen dit keurmerk is ‘gewasbescherming’, met daarbinnen onder andere de eis dat bepaalde

⁶² Hoftijser, E., B. Stout, P. Leendertse en A. Wolfs (2021) Gewasbescherming in grondwaterbeschermingsgebieden Valtherbos/Noordbargeres: Analyse van het middelenpakket in akkerbouwgewassen. CLM-publicatienummer 1030.

⁶³ Rougoor, C., E. Hees, J. van Vliet (2024) Meerkosten On the Way to PlanetProof. Onbewerkte AGF voor de versmarkt. CLM-publicatienummer 1180.

middelen niet of beperkter mogen worden toegepast. In praktijk zullen deze eisen binnen Planet Proof niet exact overeenkomen met de eisen in grondwaterbeschermingsgebieden, maar we gebruiken deze gegevens om een ordegrootte van de meerkosten te bepalen.

Voor de verschillende teelten gaan we uit van de volgende meerkosten:

- Voor de teelt van suikerbieten zijn de meerkosten volgens Hoftijser e.a. (2021)⁶² € 29/ha. Rekening houdend met een totale inflatie van 21% in de periode 2020 tot 2024 (bron: CBS Statline) gaan we uit van meerkosten van € 34/ha in 2025.
- Voor de teelt van pootaardappelen zijn de meerkosten volgens Hoftijser e.a. (2021)⁶² € 157/ha, ofwel € 190/ha na inflatiecorrectie. Voor zetmeelaardappelen € 58/ha, dat is € 70/ha na inflatiecorrectie.
- Voor de teelt van consumptieaardappel: meerkosten van 'beperkte lijst' zijn volgens Rougoor e.a. (2024)⁶³ € 95/ha/ jaar. In 2024 was de inflatie 2,4%. De meerkosten komen daarmee op € 97.
- In 2023 was 43% van het aardappelareaal in de provincies Friesland, Overijssel, Gelderland, Utrecht en Flevoland consumptieaardappel, 43% pootaardappel en 14% zetmeelaardappel. Op basis van deze verhouding hanteren we een meerprijs van $(43\% * € 97 + 43\% * € 190 + 14\% * € 70) = € 133$ voor de aardappelteelt.
- Voor de graanteelt zijn volgens Hoftijser e.a. (2021)⁶² geen extra kosten⁶⁴.
- Voor de fruitteelt (appel, peer) worden de meerkosten binnen Planet Proof geschat op € 200 per hectare per jaar (Rougoor e.a., 2024)⁶³. Inclusief inflatiecorrectie gaan we in deze studie uit van € 205/ha.

Melkveehouderij

Volgens [Agrimatie](#) waren de kosten van gewasbescherming in de melkveehouderij in 2022 gemiddeld € 37/ha. In snijmais werd in dat jaar gemiddeld 0,83 kg herbiciden gebruikt, op grasland 0,14 kg. Als we aannemen dat op een bedrijf 80% van het areaal grasland is en 20% maisland en dat de kosten per kg herbiciden op gras en mais gelijk zijn, dan zijn de kosten op grasland € 19/ha en op maisland € 110/ha. Uit de interviews komt naar voren dat de kosten voor bestrijdingsmiddelengebruik in grondwaterbeschermingsgebieden iets hoger zijn. Exacte informatie is niet bekend. In deze studie doen we de aanname dat de kosten voor onkruidbestrijding op grasland verdubbelen. Inclusief een inflatiecorrectie van 7% tussen 2022 en 2024 komen we daarmee tot een meerprijs van € 20/ha/jaar.

⁶⁴ Voor akkerbouwgewassen zoals suikerbieten en granen zijn door Rougoor e.a. (2024)⁶³ geen berekeningen gemaakt, omdat de studie zich richtte op AGF.

Ravensbergen e.a. (2025)⁶⁵ hebben de kosten van overschakeling naar volledig mechanische onkruidbestrijding in maisland in beeld gebracht. De reguliere spuit- en middelkosten worden door hen iets hoger geschat dan door Agrimatie, namelijk € 198/ha mais. De kosten van mechanische onkruidbestrijding worden geschat op € 270/ha mais. De meerkosten zijn dus (maximaal, bij geen enkel gebruik van chemische middelen) € 72/ha. Met mechanische onkruidbestrijding is eenzelfde opbrengst mogelijk als met chemische onkruidbestrijding. Er is dus geen sprake van opbrengstderving.

9.2 Meerkosten per bedrijfstype

9.2.1 Melkveebedrijf

Het gemiddelde melkveebedrijf in Nederland heeft een areaal van 64 ha (Agrimatie), waarvan 80% gras, en 20% mais.

Situatie 2023-2025

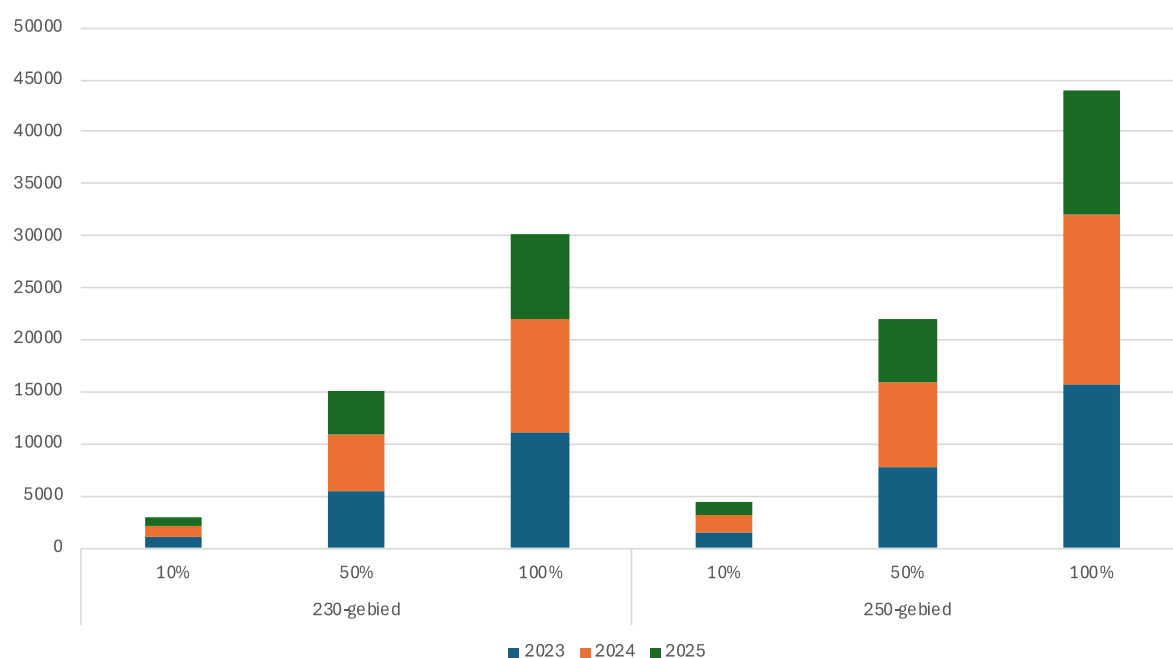
In de jaren 2023 en 2024 waren de kosten voor extra mestafzet anders dan in 2025: de mestafzetkosten per kuub waren lager, maar het verschil in toegestane mestgift binnen en buiten het grondwaterbeschermingsgebied was groter. In figuur 9.1 staan de extra mestafzetkosten in deze jaren, uitgaande van een mestafzetprijs van € 14 per ton in 2023, € 17 per ton in 2024 en € 25 per ton in 2025 (zie ook 9.1.1).

Zoals beschreven in konden melkveehouders met grond in grondwaterbeschermingsgebieden in de periode 2023-2025 aanspraak maken op extra subsidie 'behoud grasland' (zie ook Kader 9-1). In Tabel 9.4 staat de extra subsidie 'behoud grasland' die in de periode 2023-2025 door een melkveebedrijf van 64 ha dat gedeeltelijk of geheel in een grondwaterbeschermingsgebied ligt, kon worden aangevraagd. Ook de extra bemestingskosten voor die periode 2023 t/m 2025 is weergegeven, evenals de netto kosten en het percentage van de totale extra subsidie ten opzichte van de totale extra bemestingskosten. Het gaat om de extra kosten en baten ten opzichte van een bedrijf buiten een grondwaterbeschermingsgebied.

Een overzicht van de bemestingskosten en de potentiële subsidiebaten voor een geheel bedrijf dat niet, gedeeltelijk of geheel in een grondwaterbeschermingsgebied ligt, is weergegeven in de bijlagen. Hieruit blijkt ook dat

⁶⁵ Ravensbergen, P., J. Bremmer, H. Huiting, R. Kruijne, B. Lotz, W. Hennen, R. Paalman, C. Daatselaar (2025) Impactanalyse stoppen van gebruik van bestrijdingsmiddelen in grondwaterbeschermingsgebieden. Verdiepende studie op quickscan. Wageningen University & Research.

in sommige situaties in 2023 en 2024 al het toen geldende subsidieplafond-bedrag van € 20.000 werd bereikt⁶⁶. Daardoor konden deze bedrijven relatief gezien een minder groot deel van de extra bemestingskosten vergoed krijgen via subsidie, dan bedrijven die niet met dit plafond te maken hadden (zie ook laatste regel van Tabel 9.4).



Figuur 9.1. Meerkosten mestafzet 2023-2025 op bedrijfsniveau voor een melkveehouderij van 64 ha bij 10%, 50% of 100% areaal in grondwaterbeschermingsgebied ten opzichte van een bedrijf zonder areaal in een grondwaterbeschermingsgebied.

De netto extra bemestingskosten voor de periode 2023-2025 bedragen circa € 800 voor een bedrijf van gemiddelde omvang, dat voor 10% in een grondwaterbeschermingsgebied ligt (in een voormalig 230-gebied) en kunnen oplopen tot meer dan € 27.000 voor een bedrijf van gemiddelde omvang dat geheel in een grondwaterbeschermingsgebied ligt (in een voormalig 250-gebied, Tabel 9.4).

⁶⁶ Wanneer een ondernemer andere subsidies/gelden ontvangt die onder de de-minimisregeling vallen, kan het plafond eerder bereikt worden. Dit laten we in deze berekeningen buiten beschouwing.

Tabel 9.4. Totale extra bemestingskosten en extra subsidie 'behoud grasland' voor een melkveebedrijf van 64 ha dat gedeeltelijk of geheel in een grondwater-beschermingsgebied ligt. Het gaat hier om de extra kosten en subsidie ten opzichte van een bedrijf buiten een grondwaterbeschermingsgebied.

Jaar	Aandeel bedrijf in gwb	230-gebied			250-gebied		
		10%	50%	100%	10%	50%	100%
	Kostenpost	Extra bemestingskosten (€/bedrijf)			Extra bemestingskosten (€/bedrijf)		
2023	Drijfmest	1120	5600	11200	1568	7840	15680
2023	Kunstmest	168	842	1685	236	1179	2359
2024	Drijfmest	1088	5440	10880	1632	8160	16320
2024	Kunstmest	135	674	1348	202	1011	2022
2025	Drijfmest	800	4000	8000	1200	6000	12000
2025	Kunstmest	67	337	674	101	505	1011
TOTAAL	Bemestingskosten	3379	16893	33787	4939	24696	49391
		Extra subsidie (€/bedrijf)			Extra subsidie (€/bedrijf)		
2023		640	3200	6400	896	4480	8960
2024		1280	6400	12800	1920	9600	19200
2025		640	3200	6400	960	4800	9600
AF: bedrag > plafond*		0	n.v.t.	-6880	0	-1760	-15840
TOTAAL	Subsidie	2560	12800	18720	3776	17120	21920
TOTAAL	Kosten min subsidie	819	4093	15067	1163	7576	27471
TOTAAL %	Subsidie als percentage van kosten	76	76	55	76	69	44

* Het gaat hier om het plafond van € 20.000 in 2023/2024. Enkel de subsidie binnen de subsidieregeling behoud grasland is meegenomen voor het berekenen van het plafond. Zie tabel B2 in de bijlage voor berekening van de bedragen die eraf gaan.

Deze bevindingen komen overeen met onderzoek van de WUR. Uit onderzoek van de WUR⁶⁷ bij enkele bedrijven, die eerder dan volgens de wetgeving verplicht was met derogatie stopten, blijkt dat het wegvallen van de derogatie flinke impact had op het inkomen van agrariërs.

Naast de kosten voor bemesting waren er in de jaren 2023-2025 ook meerkosten voor gewasbescherming. Deze staan beschreven onder het volgende kopje.

⁶⁷ <https://www.wur.nl/nl/nieuws/afbouw-derogatie-impact-op-melkveebedrijven.htm>

De subsidie behoud grasland valt onder de de-minimisregeling. Dit is subsidie die agrariërs kunnen ontvangen zonder dat het als staatssteun wordt aangemerkt. Het plafond van de subsidieregeling behoud grasland is dan ook gekoppeld aan het de-minimisplafond. Ook andere subsidies vallen onder deze regeling en dit plafond.

Per 1 januari 2025 is deze gemaximeerd op € 50.000,= per drie jaar⁶⁸. Tot die periode was deze gemaximeerd op € 20.000,= per drie jaar. Dit plafond van € 20.000,= per drie jaar heeft echter nog tot 13 juli 2025 op de website over de subsidieregeling behoud grasland van RVO gestaan. Ook de geïnterviewde melkveehouders waren in de veronderstelling dat dit het plafond was waar rekening gehouden mee moet worden.

Vanaf 14 juli 2025 is dit veranderd en vermeldt de website het plafond van € 50.000,=. Voor 2025 kon deze subsidie aangevraagd worden tussen 14 juli en 25 augustus.

Door deze verkeerde informatie is het de vraag of alle veehouders die recht op subsidie hadden, op de hoogte waren van het verhoogde subsidieplafond. Met name de groep ondernemers die in 2023/2024 al het toen geldende subsidieplafond van € 20.000 bereikten kunnen dit gemist hebben. Sommige accountants hebben hier eerder in 2025 wel over bericht⁶⁹.

Situatie vanaf 2026

Vanaf 2026 vervalt het onderscheid in bemestingsnormen tussen grondwaterbeschermingsgebied en daarbuiten (zie Tabel 1.1; overal kan 170 kg N uit dierlijke mest worden aangewend). Ook de subsidieregeling behoud grasland komt dan te vervallen. Het enige verschil voor bedrijven in een grondwaterbeschermingsgebied is de aanvullende regelgeving ten aanzien van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Dit staat weergegeven in Tabel 9.5.

De meerkosten ten opzichte van bedrijven buiten grondwaterbeschermingsgebieden zijn dan maximaal € 1.946 op bedrijfsniveau. Zoals aangegeven is het uitgangspunt hierbij dat in maisland alleen mechanisch onkruid wordt bestreden. In praktijk is echter wel enige vorm van chemische onkruidbestrijding mogelijk. Deze berekende kosten zijn dus de bovengrens van de meerkosten.

⁶⁸ Tot 1 januari 2025 lag die grens op €20.000,= per drie jaar.

⁶⁹ Bijvoorbeeld: <https://www.vdmagro.nl/2025/02/21/hogere-de-minimissteun/>

Tabel 9.5. Schatting van de meerkosten op een melkveebedrijf van 64 ha vanaf 2026 op bedrijfsniveau.

		Areaal in grondwaterbeschermingsgebied		
	Meerkosten/ha	10%	50%	100%
Gewasbescherming mais	€ 72	€ 92	€ 461	€ 922
Gewasbescherming gras	€ 20	€ 102	€ 512	€ 1.024
Meerkosten totaal		€ 194	€ 973	€ 1.946

9.2.2 Akkerbouwbedrijf

Het gemiddelde gespecialiseerde akkerbouwbedrijf in Nederland is circa 60 ha groot ([Agrimatie](#)). We gaan uit van een bouwplan met aardappel, granen en suikerbieten (elk een derde van het areaal) en de situatie waarbij 10%, 50% of 100% van het areaal in grondwaterbeschermingsgebied ligt. In tabel 3 staan de kosten voor deze drie situaties weergegeven. De meerkosten op bedrijfsniveau lopen op tot maximaal € 3.340 als het bedrijf volledig binnen een grondwaterbeschermingsgebied ligt.

Tabel 9.6. Schatting van de meerkosten op een akkerbouwbedrijf op bedrijfsniveau

			Areaal in grondwaterbeschermingsgebied		
Teelt	Areaal (ha)	Meerkosten/ha	10%	50%	100%
Aardappel	20	€ 133	€ 266	€ 1.330	€ 2.660
Suikerbieten	20	€ 34	€ 68	€ 340	€ 680
Graan	20	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Totaal	60	€ 50	€ 334	€ 1.670	€ 3.340

9.2.3 Fruitteeltbedrijf

Volgens Agrimatie is het gemiddelde fruitteeltbedrijf in Nederland 17 ha groot. De meerkosten staan weergegeven in Tabel 9.7 en bedragen € 349 als 10% van het bedrijf in grondwaterbeschermingsgebied ligt, tot € 3.485 als het volledige bedrijf in grondwaterbeschermingsgebied ligt.

Tabel 9.7. Schatting van de meerkosten op een hardfruitbedrijf op bedrijfsniveau

			Areaal in grondwaterbeschermingsgebied		
	Areaal (ha)	Meerkosten/ha	10%	50%	100%
Fruitteelt	17	€ 205	€ 349	€ 1.743	€ 3.485



10. CONCLUSIES

10.1 Wet- en regelgeving

Er is beperkte Europese en nationale wetgeving over agrarische activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden. De provinciale regelgeving laat een versnipperd beeld zien, met onduidelijke en soms verouderde bepalingen en opvallende verschillen tussen provincies.

Algemene zorgplicht

In alle provincies geldt een zorgplicht om in grondwaterbeschermingsgebieden geen activiteiten te verrichten waarvan men weet - of redelijkerwijs kan vermoeden - dat zij nadelige gevolgen hebben voor de bescherming van het grondwater. Uit de interviews blijkt dat het lastig is om op deze zorgplicht te handhaven, en dat wordt aangenomen dat als een agrariër zich aan de geldende regels houdt, deze aan de zorgplicht voldoet.

Verboden activiteiten

In vier van de vijf provincies zijn bepaalde agrarische activiteiten verboden in grondwaterbeschermingsgebieden. De regels verschillen sterk per provincie. In Friesland zijn kassen, champignonkwekerijen en bloembollendroog- en preparatiebedrijven verboden. In Gelderland geldt een verbod op glastuinbouw en teelten in andere gebouwen en op het kweken van waterplanten en waterdieren. In Overijssel geldt een verbod op het in exploitatie nemen van/ vestigen/oprichten van nieuwe akkerbouw-, fruitteelt- en tuinbouwbedrijven, op kassen zonder verwarming of gasverwarming, champignonkwekerijen en bloembollendroog- en prepareerbedrijven. In Utrecht zijn bedrijven voor het telen en kweken van waterplanten of waterdieren niet toegestaan. In Flevoland geldt geen verbod op specifieke agrarische activiteiten.

Ook valt op dat de regels deels verouderd en onduidelijk zijn. In Friesland is bijvoorbeeld “Glastuinbouw: telen van gewassen in de open lucht” verboden.

Bestrijdingsmiddelen

Voor het gebruik van bestrijdingsmiddelen geldt op basis van landelijke regelgeving een verbod op het gebruik van middelen met prioritaire stoffen in grondwaterbeschermingsgebieden⁷⁰. Het Ctgb heeft voor deze middelen echter geen extra restricties opgenomen voor toepassing in grondwaterbeschermingsgebieden. Daarnaast geldt een strengere uitspoelnorm in grondwaterbeschermingsgebieden, waardoor voor nog eens 16% van de middelen (2024 (aanvullende) gebruiksbeperingen gelden in grondwaterbeschermingsgebieden.

In Flevoland en Friesland gelden geen beperkingen boven op de nationale beperkingen. In Gelderland geldt een verbod op het gebruik van schadelijke stoffen en een verbod op niet-biologische bollenteelt. In Overijssel geldt een verbod op het lozen van schadelijke stoffen op of in de bodem. In Utrecht geldt een verbod op het voorhanden hebben van niet-toelaatbare voor het grondwater schadelijke stoffen. De definitie van schadelijke stof verschilt per provincie. Voor een leek, zonder achtergrond in chemie en recht, is het nagenoeg ondoenlijk om te bepalen welke bestrijdingsmiddelen als schadelijke stof kwalificeren. Uit de interviews blijkt dat de provincies ofwel menen dat bestrijdingsmiddelen niet kwalificeren als schadelijke stof of dat er niet gehandhaafd wordt. Hierdoor is er in de praktijk geen verschil met Flevoland en Friesland, waar helemaal geen aanvullende beperkingen zijn op de landelijke regelgeving (met uitzondering van het Gelderse bollenverbod).

Het is zeer de vraag of de huidige regelgeving voldoende uitvoering geeft aan de Europese Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden. Art. 12(b) van deze richtlijn verplicht lidstaten om in KRW-beschermde gebieden (waaronder grondwaterbeschermingsgebieden) het gebruik van bestrijdingsmiddelen te verbieden of minimaliseren en de voorkeur te geven aan laag-risico en biologische middelen.

Mest

Vanaf 2023 geldt voor bedrijven in grondwaterbeschermingsgebieden en natuurgebieden dat geen derogatie meer kan worden aangevraagd en dat zij 170 kg/ha N aan plaatsingsruimte hebben voor dierlijke mest. Vanaf 2026 geldt voor heel Nederland dezelfde plaatsingsruimte.

Provincies hebben ook regels over het gebruik of de opslag van mest opgenomen in de provinciale omgevingsverordeningen. In Flevoland geldt een verbod op de opslag van gevaarlijke meststoffen. In Friesland mag in

⁷⁰ Het gaat om aclonifen, bifenox en cypermethrin.

sommige grondwaterbeschermingsgebieden enkel gebruik gemaakt worden van *dierlijke- of andere* meststoffen met een bepaalde kwaliteitscertificering. Binnen drie gebieden mogen alleen *dierlijke* meststoffen met een dergelijk keurmerk worden gebruikt. In Gelderland geldt een verbod op meststoffen, waarvan zijn uitgezonderd: dierlijke meststoffen, compost, anorganische meststoffen, kalkmeststoffen of dierlijke uitwerpselen. De provincie heeft hiermee meststoffen met slachtafval willen verbieden. De provincie Overijssel heeft een soortgelijke bepaling opgenomen in de omgevingsverordening, maar heeft daarmee de toepassing willen verbieden van zuiveringsslib, overige organische meststoffen en digestaat gemaakt uit overige organische rest-/afvalstoffen. De provincie Utrecht, waar ook een vergelijkbare verbodsbepaling geldt, heeft hiermee een verbod op digestaat voor ogen. De regels over mest verschillen dus per provincie, zelfs waar de bewoording van de regels nagenoeg gelijk is.

Boringen en wateronttrekkingen

Uit de interviews is gebleken dat onduidelijkheid bestaat tussen provincies en waterschappen over wie verantwoordelijk is voor het stellen van regels over wateronttrekkingen in grondwaterbeschermingsgebieden. Op basis van de nationale regelgeving, zijn provincies bevoegd bij industriële onttrekkingen van meer dan 150.000 m³/jaar. In dat geval geldt op basis van nationale regelgeving een vergunningsplicht. In de regel blijven agrarische onttrekkingen onder deze grens. De waterschappen kunnen in de waterschapsverordeningen regels stellen over de kleinere onttrekkingen. Enkele waterschappen hebben dit ook gedaan. Wederom verschillen de regels sterk per provincie en waterschap. Het merendeel van de provincies heeft door middel van het instellen van boringsvrije zones regels gesteld over de boordiepte in grondwaterbeschermingsgebieden. Hierdoor is het onttrekken van grondwater op een grotere diepte verboden of vergunningsplichtig.

10.2 Impact van wet- en regelgeving

In negen interviews met 14 agrariërs uit vier provincies hebben we gevraagd naar de impact van wet- en regelgeving op de bedrijfsvoering. De interviews moeten niet gezien worden als een representatieve afspiegeling vanwege de selectiemethode en het beperkte aantal geïnterviewden.

Regels met de grootste impact op bedrijfsvoering

Uit de interviews komt naar voren dat landelijke wet- en regelgeving de grootste impact op de bedrijfsvoering heeft. Provinciale regels werden als minder relevant ervaren, zijn minder bekend en/of worden niet gehandhaafd.

Voor melkveehouders had het in één keer volledig afschaffen van de derogatie in grondwaterbeschermingsgebieden in 2023 de grootste impact, vanwege de kosten die hiermee gepaard gingen. Veehouders konden subsidie aanvragen, waarmee de extra kosten voor boeren in grondwaterbeschermingsgebieden gedeeltelijk konden worden opgevangen (zie: meerkosten), maar dit was ten tijde van de interviews nog niet bekend. Bij één geïnterviewde melkveehouder leidde dit tot het stoppen met de jongvee-opfok.

Voor telers heeft de regelgeving ten aanzien van gewasbescherming de meeste impact. Deze regelgeving zorgt voor hogere kosten doordat boeren alternatieve chemische middelen kiezen, of mechanische onkruidbeheersing toepassen. In enkele gevallen zorgt dit voor aanpassingen in het bouwplan, waarbij boeren er voor kiezen bepaalde gewassen of rassen niet meer in grondwaterbeschermingsgebieden te telen. In één geval kwam dit door een bollenteeltverbod.

Ervaring en gewenste ondersteuning

De geïnterviewde agrariërs zien het belang van het beschermen van drinkwater en willen zich daarvoor inzetten. Wel zouden zij graag meer erkenning en waardering voor hun inzet zien. Met name in de vorm van langetermijnafspraken en financiële compensatie. Daarnaast geven sommige boeren aan dat kennis en communicatie over bemesting en gewasbescherming met de beperkingen die gelden in grondwaterbeschermingsgebieden hen zouden ondersteunen.

Een deel ervaart frustratie door de beperkingen die het boeren in een grondwaterbeschermingsgebied met zich meebrengt. De ervaren beperkingen hebben te maken met wet- en regelgeving (ten aanzien van bemesting en gewasbeschermingsmiddelen) en met droogte.

Vrijwel alle geïnterviewden maken zich zorgen over de toekomstige ontwikkelingen op die vlakken. Men is bezorgd dat regelgeving strenger wordt, en enkelen benoemden de zorg dat nieuwe waterwinputten tot toenemende droogte leidt. Twee geïnterviewden benoemden de angst dat ze het bedrijf niet voort kunnen zetten.

Meerkosten

Naast de interviews hebben we de meerkosten in beeld gebracht op basis van berekeningen. We hebben daarbij bedrijven in grondwaterbeschermingsgebieden vergeleken met gelijksoortige bedrijven buiten grondwaterbeschermingsgebieden. We hebben dit gedaan voor een akkerbouwbedrijf,

melkveehouderij en hardfruitteeltbedrijf van gemiddelde omvang, die gedeeltelijk of geheel in een grondwaterbeschermingsgebied ligt. Voor melkveehouderij is onderscheid gemaakt naar een 230- en een 250-gebied⁷¹. Enkel meerkosten die het gevolg zijn van regelgeving zijn meegenomen: meerkosten voor gewasbescherming en voor bemesting.

Voor melkveehouders in een grondwaterbeschermingsgebied bracht het ineens afschaffen van de derogatie in 2023, ten opzichte van het geleidelijk afschaffen buiten grondwaterbeschermingsgebieden, kosten met zich mee voor de jaren 2023-2025: mestafzet- en kunstmestkosten. Veehouders konden gedeeltelijke compensatie voor deze kosten aanvragen via de subsidie-regeling behoud grasland. Dit is mogelijk geworden vanwege het verhogen van het subsidieplafond van € 20.000 in drie jaar, dat tot 1 januari 2025 gold, naar € 50.000 in drie jaar, dat per 1 januari 2025 geldt. Dit was mogelijk niet bekend bij veehouders die in 2023/2024 al een subsidie van € 20.000 bereikten, de toenmalige grens.

Voor een gemiddeld bedrijf konden 44% tot 76% van de extra kosten worden gedekt door deze regeling. Voor een bedrijf dat voor 10% in een grondwaterbeschermingsgebied ligt in een voormalig 230-gebied waren de extra netto kosten circa € 800 (voor 3 jaar). Voor een bedrijf van gemiddelde omvang dat volledig in een grondwaterbeschermingsgebied ligt konden de extra netto mestafzetkosten (kosten-baten uit subsidie) in deze periode oplopen tot meer dan € 27.000 (voor 3 jaar).

Dit geldt alleen voor bedrijven van gemiddelde grootte in een 250-gebied, die hun volledige mestafzetruimte gebruikten en waar de bedrijfsstructuur onveranderd is (in het bijzonder de verhouding melkvee : landoppervlakte; met andere woorden: de veestapel is niet gekrompen en het areaal land is niet toegenomen). Vanaf 2026 is er geen verschil meer in regels wat betreft nutriënten binnen en buiten grondwaterbeschermingsgebieden en daardoor ook geen meerkosten voor bemesting.

De meerkosten voor gewasbescherming voor bedrijven van gemiddelde omvang die volledig in een grondwaterbeschermingsgebied liggen hebben we geschat op:

⁷¹ 230-gebied verwijst naar de zand- en lössgronden, waar tot 2023 voor bedrijven met derogatie een bemestingsnorm van 230 kg N/ha uit dierlijke mest gold. 250-gebied verwijst naar de klei- en veengronden, waar tot 2023 voor bedrijven met derogatie een bemestingsnorm van 250 kg N/ha uit dierlijke mest gold.

- € 3.340,- voor een akkerbouwbedrijf (60 ha, 1/3 granen, 1/3 suikerbieten, 1/3 aardappels)
- € 3.485,- voor een fruitteeltbedrijf (17 ha appels of peren)
- € 1.960,- voor een melkveehouderij (64 ha, vanaf 2026)

Concluderende reflectie

Boeren in grondwaterbeschermingsgebieden ervaren de grootste impact van Rijksregels. De provinciale regels zijn niet eenduidig en verschillen tussen provincies, maar de boeren in grondwaterbeschermingsgebieden hebben daar in de praktijk geen last van.

Melkveehouders in grondwaterbeschermingsgebieden hadden last van het in één keer volledig wegvallen van derogatie. Met name voor bedrijven met een groot aandeel van het areaal in die gebieden leek dit problematisch. De extra mestafzetkosten leken voor bedrijven van gemiddelde grootte en groter niet gecompenseerd te worden door de subsidie behoud grasland, maar door verhoging van het subsidieplafond in 2025 konden ondernemers in grondwaterbeschermingsgebieden toch aanspraak maken op extra subsidie.

Wat betreft gewasbescherming ervaren telers beperkingen, doordat bepaalde middelen geheel of gedeeltelijk verboden zijn in grondwaterbeschermingsgebieden. Dit brengt meerkosten met zich mee en leidt in enkele gevallen tot het verplicht of vrijwillig stoppen met (een) bepaalde teelt(en). Het is echter zeer de vraag of Nederland met de huidige restricties voor gewasbescherming in grondwaterbeschermingsgebieden voldoende invulling geeft aan de Europese verplichtingen voor bescherming van de drinkwaterbronnen.



BIJLAGEN

Bijlage 1: Tabel stikstof uit dierlijke mest

Tabel B1. Verschil in stikstof uit dierlijke mest die mag worden aangewend buiten en binnen een grondwaterbeschermingsgebied, voor bedrijven met derogatie, in een 230- en 250-gebied, en daarmee overeenkomende hoeveelheid drijfmest. Er is gerekend met een N-gehalte van 4 gram/kg drijfmest. In de praktijk zal deze extra drijfmest vaak moeten worden afgezet buiten het bedrijf. Verdere toelichting zie tekst. Deze tabel volgt uit Tabel 9.3.

Jaar	Grondwaterbeschermingsgebied in voormalig 230-gebied		Grondwaterbeschermingsgebied in voormalig 250-gebied	
	Verschil norm dierlijke mest (kg N/ha) (buiten-binnen)	Verschil ruimte drijfmest (ton/ha)	Verschil norm dierlijke mest (kg N/ha) (buiten-binnen)	Verschil ruimte drijfmest (ton/ha)
2023	50	12,5	70	17,5
2024	40	10	60	15
2025	20	5	30	7,5
2026	0	0	0	0

Bijlage 2: Tabel subsidie behoud grasland voor bedrijf van gemiddelde grootte, wel, niet of deels in grondwaterbeschermingsgebied.

Tabel B2: Totale subsidie behoud grasland voor een bedrijf van gemiddelde grootte (64 ha) dat niet, gedeeltelijk of geheel in een grondwaterbeschermingsgebied ligt, voor de periode 2023-2025. Links de bemestingsnormen in 230-gebieden, 250-gebieden en grondwaterbeschermingsgebieden, en het subsidiebedrag per 10 kg. In het midden de subsidie voor vier bedrijven die in een voormalig 230-gebied liggen, rechts de subsidie voor vier bedrijven die in een voormalig 250-gebied liggen. Het bovenste deel van de tabel geeft de subsidie weer voor het areaal van het bedrijf dat in een grondwaterbeschermingsgebied ligt. Het middelste deel van de tabel geeft de subsidie weer voor het areaal van het bedrijf dat buiten het grondwaterbeschermingsgebied ligt. Het onderste deel van de tabel geeft de totale subsidie weer voor de periode 2023-2025, waarin rekening is gehouden met het subsidieplafond van € 20.000 over drie jaar voor 2023/2024 en € 50.000 voor drie jaar vanaf 2025.

Bemestingsnorm					230-gebied Aandeel bedrijf binnen grondwaterbeschermingsgebied					250-gebied Aandeel bedrijf binnen grondwaterbeschermingsgebied				
	230- gebied	250- gebied	Gwbg	Subsidie	Extra afvoeren t.o.v. 2022	0%	10%	50%	100%	Extra afvoeren t.o.v. 2022	0%	10%	50%	100%
Jaar	(kg N/ha)	(kg N/ha)	(kg N/ha)	(€/10 kg N)	(kg N/ha)	Subsidie (€)				(kg N/ha)	Subsidie (€)			
2023	220	240	170	20	60	0	768	3840	7680	80	0	1024	5120	10240
2024	210	230	170	50	60	0	1920	9600	19200	80	0	2560	12800	25600
2025	190	200	170	50	60	0	1920	9600	19200	80	0	2560	12800	25600
Totaal						0	4608	23040	46080		0	6144	30720	61440

Bemestingsnorm					Aandeel bedrijf buiten grondwaterbeschermingsgebied					Aandeel bedrijf buiten grondwaterbeschermingsgebied				
	230- gebied	250- gebied	Gwbg	Subsidie	Extra afvoeren t.o.v. 2022	100%	90%	50%	0%	Extra afvoeren t.o.v. 2022	100%	90%	50%	0%
Jaar	(kg N/ha)	(kg N/ha)	(kg N/ha)	(€/10 kg N)	(kg N/ha)	Subsidie (€)				(kg N/ha)	Subsidie (€)			
2023	220	240	170	20	10	1280	1152	640	0	10	1280	1152	640	0
2024	210	230	170	50	20	6400	5760	3200	0	20	6400	5760	3200	0
2025	190	200	170	50	40	12800	11520	6400	0	50	16000	14400	8000	0
Totaal						20480	18432	10240	0		23680	21312	11840	0
Jaar					Subsidie (€)					Subsidie (€)				
Totaal						20480	23040	33280	46080		23680	27456	42560	61440
AF: meer dan €20000 in 2023-2024									-6880				-1760	-15840
Totaal						20480	23040	33280	39200		23680	27456	40800	45600

CLM Onderzoek en Advies

Postadres

Postbus 62
4100 AB Culemborg

Bezoekadres

Gutenbergweg 1
4104 BA Culemborg

T 0345 470 700

www.clm.nl

Laat het goede groeien.