

Begeleidingsformulier beleidsoverleg

BO Water & Bodem, Gezondheid & Brede Welvaart (5.1.2.e)

Naam dossier

Gewasbeschermingsmiddelen bij open teelten in de nabijheid van Natura 2000-gebieden

Datum overleg	Status	Case/documentnummer
15 december 2025	Besluitvormend	nvt
Programma Vergunningen, Toezicht en Handhaving		
Programmamanager (Opdrachtgever) Mevrouw 5.1.2.e	Telefoon/email 51122e beibring@brabant.nl	Akkoord Ja
Omgevingsdienst ODBN		
Auteur de heer 5.1.2.e	Telefoon/email (5.1.2.e) 5.1.2.e@brabant.nl	

Voorstel/beslispunten

1. In te stemmen met de voorgestelde lijn voor de beoordeling van en besluitvorming op handhavingsverzoeken inzake het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen ten behoeve van open teelten in de nabijheid van Natura 2000-gebieden.
2. Kennis te nemen van het toepassen van deze lijn in twee handhavingsverzoeken (Z/240505 en Z/250133).

Korte aanleiding

Bij de provincie Noord-Brabant zijn diverse handhavingsverzoeken ingediend inzake het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij open teelten in de nabijheid van Natura 2000-gebieden zonder hiervoor te beschikken over een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit. Verzoekers in deze zaken zijn kort gezegd van mening dat niet is uitgesloten dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen ten behoeve van open teelten in de nabijheid van Natura 2000-gebieden leidt tot significante effecten op Natura 2000-gebieden. Volgens verzoekers is daarmee sprake van vergunningplichtige projecten in kader van de Natura 2000 activiteit. De projecten worden volgens verzoekers uitgevoerd zonder te beschikken over de vereiste natuurvergunning. Daarom moet volgens verzoekers handhavend worden opgetreden.

Voorgesteld wordt om de volgende lijn toe te passen bij de beoordeling van en besluitvorming op dergelijke handhavingsverzoeken:

*Mede gelet op het voorzorgsbeginsel nemen we vooralsnog in algemene zin aan dat er gelet op bestaande onderzoeken aanwijzingen zijn dat significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden kunnen optreden door het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen ten behoeve van open teelten in de nabijheid van Natura 2000-gebieden. Nu significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden niet zijn uitgesloten, is voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen ten behoeve van open teelten in de nabijheid van Natura 2000-gebieden een natuurvergunning benodigd als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet. Bij constatering van een overtreding van dit artikellid zullen wij handhavend optreden door **bekendmaking van een voornemen last onder dwangsom**, gevolgd door een last onder dwangsom.*

Commented [512*]: Is dit hetzelfde al een waarschuwing?

Graag ook verduidelijken wat dit betekent voor de ondernemer (bijvoorbeeld de ondernemer krijgt een redelijke termijn (tussen een half en één jaar) om middels een voortoets aan te tonen dat er geen sprake is van een overtreding dan wel om de overtreding te beëindigen.

Argumenten

1.1 Uit diverse onderzoeken volgen aanwijzingen dat door het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen ten behoeve van open teelten in de nabijheid van Natura 2000-gebieden significante gevolgen voor deze gebieden kunnen optreden.

WBdP heeft onderzoek laten uitvoeren naar de aanwezigheid van gewasbeschermingsmiddelen in Natura 2000-gebieden in de Peel (rapport d.d. 12 april 2025). Daarbij zijn monsters van eikenbladeren verzameld en geanalyseerd op de aanwezigheid van bestrijdingsmiddelen. Vrijwel alle gevonden bestrijdingsmiddelen in het onderzoek van WBdP worden uitsluitend in de landbouw gebruikt. In het rapport is ook inzichtelijk gemaakt dat met name vanuit percelen op korte afstand (< 3 km) de middelen inwaaien. In het rapport is aannemelijk gemaakt dat bestrijdingsmiddelen negatieve effecten kunnen hebben op de biodiversiteit. Rechtstreekse effecten in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen zijn niet aangetoond maar aannemelijk is wel dat de bekende effecten (bijvoorbeeld neurotoxische en hormoonverstorende werking, celsterfte, verstoring bodemecosysteem) op vele organismen doorwerken in de biodiversiteit en kwaliteit van de Natura 2000-gebieden. Er zijn ook kennisleemten zoals de cumulatieve effecten van de aangetroffen cocktails van bestrijdingsmiddelen.

De Vlinderstichting heeft een soortgelijk onderzoek gedaan naar de aanwezigheid van pesticiden in 10 Natura 2000 gebieden in Nederland (rapport d.d. augustus 2025). In Noord-Brabant zijn de Groote Peel en de Loonse en Drunense Duinen onderzocht. Verspreid over de tien bemonsterde Natura 2000-gebieden zijn 51 verschillende pesticiden gevonden, plus enkele giftige afbraakstoffen hiervan. Pesticiden werden aangetroffen tot in het middelpunt van de Veluwe (13 middelen). Groote Peel en Loonse & Drunense Duinen sprongen eruit in de negatieve zin, er werden veel verschillende middelen aangetroffen. Het grootste gedeelte van de middelen is momenteel toegestaan voor gebruik in land- en tuinbouw. Vervolgonderzoek naar de effecten op verschillende vlindersoorten is momenteel gaande.

1.2 De Afdeling heeft geoordeeld bij het ontbreken van een toereikende onderbouwing dat er geen gevolgen zijn voor Natura 2000-gebieden, terwijl er wel aanwijzingen zijn dat deze gevolgen kunnen optreden, een natuurvergunning nodig is.

Op 2 april 2025 (ECLI:NL:RVS:2025:1428) heeft de Afdeling uitspraak gedaan inzake de afwijzing van een verzoek om handhavend op te treden tegen de voorbereiding en teelt van lelies gelegen in de onmiddellijke nabijheid van het Natura 2000-gebied 'Het Holtingerveld'. De Afdeling oordeelt in deze uitspraak dat een onderzoek van de Vereniging Meten=Weten ("Onderzoek naar de aanwezigheid van bestrijdingsmiddelen in vier Natura 2000- gebieden in Drenthe en de mogelijke invloed van de afstand van natuurgebieden tot landbouwgebieden op de belasting met bestrijdingsmiddelen", maart 2020), samen met het betoog van Milieudefensie over de insectenpopulaties in relatie tot habitattypen, voldoende aanwijzingen bevat dat het standpunt van GS dat er geen negatieve effecten zijn, onvoldoende is onderbouwd. De Afdeling overweegt in dit verband dat er weliswaar nog veel onbekend is over mogelijke effecten van gewasbeschermingsmiddelen op Natura 2000-gebieden, maar dat aan de uitkomsten van de reeds uitgevoerde onderzoeken in het licht van het voorzorgsbeginsel dat ten grondslag ligt aan de natuurvergunningplicht niet voorbij kan worden gegaan. De afstand die GS hadden genoemd (250 meter), is niet wetenschappelijk onderbouwd. Ook het enkele feit dat die afstand groter is dan de teeltvrije zones in het Activiteitenbesluit milieubeheer is onvoldoende om eventuele effecten uit te kunnen sluiten, omdat die zones een ander doel dienen. Daarnaast is het standpunt dat een gewasbeschermingsmiddel wordt toegelaten door het Ctgb volgens de Afdeling onvoldoende om te kunnen concluderen dat eventuele effecten op Natura 2000-gebieden uitgesloten zijn. In de beoordeling door het Ctgb worden niet de gevolgen op specifieke Natura 2000-gebieden beoordeeld en wordt niet gekeken naar de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden. Dit is wel vereist op grond van de Wnb. Bij het ontbreken van een toereikende onderbouwing dat er geen gevolgen zijn voor Natura 2000-gebieden, terwijl er wel aanwijzingen zijn dat deze gevolgen kunnen optreden, kan niet worden geconcludeerd dat er geen sprake is van een overtreding, aldus de Afdeling.

1.3 Het aangetroffen zijn van werkzame stoffen van gewasbeschermingsmiddelen in nabijgelegen Natura 2000-gebieden kan in een concreet geval bijdragen aan de conclusie dat sprake is van een vergunningplicht in kader van de Natura 2000 activiteit, maar is hiervoor niet bepalend.

Indien uit een controle blijkt dat op een bepaald perceel gewasbeschermingsmiddelen zijn gebruikt of mogelijk zullen worden gebruikt waarvan werkzame stoffen zijn aangetroffen in nabijgelegen Natura 2000-gebieden, achten wij dit weliswaar relevant voor de conclusie dat sprake is van een vergunningplichtig project in kader van de Natura 2000 activiteit, maar niet bepalend. In de Afdelingsuitspraak van 2 april 2025 wordt hier niet op in gegaan, maar ook in geval van open teelten waarbij gewasbeschermingsmiddelen met werkzame stoffen worden toegepast die in de thans bestaande onderzoeken niet zijn aangetroffen in Natura 2000-gebieden, kan onzes inziens dus sprake zijn van een vergunningplichtig project. Mede gelet op het voorzorgsbeginsel is het onzes inziens redelijk om vooralsnog in algemene zin aan te nemen dat er gelet op de bestaande onderzoeken aanwijzingen zijn dat significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden kunnen optreden door het toepassen van gewasbeschermingsmiddelen ten behoeve van open teelten in de nabijheid van die gebieden, waardoor sprake is van een vergunningplichtig project.

1.4 Er is op dit moment *discussie-nog geen juridische duidelijkheid* over de één-en-hetzelfde-project ten opzichte van de toestemming die gold op de referentiedatum (voortgezet agrarisch gebruik) waarvoor geen natuurvergunning nodig is met name omdat veelal sprake is van wisselteelten.

In de Afdelingsuitspraak van 2 april 2025 wordt niet ingegaan op de vraag of het huidige gebruik van gewasbeschermingsmiddelen moet worden aangeduid als één-en-hetzelfde project ten opzichte van de toestemming die gold op de referentiedatum (voortgezet agrarisch gebruik). Als dat zo is, hoeft er geen toets aan artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn plaats te vinden en is er dus geen natuurvergunning nodig. Indien een ondernemer van mening is dat zijn project kwalificeert als één-en-hetzelfde-project en er daarom geen natuurvergunningplicht geldt, is het aan hem om dit te onderbouwen. Wij verwachten echter dat het zeer lastig is om dit te onderbouwen, reeds omdat veelal sprake is van wisselteelten. De rechtbank Noord-Nederland heeft in een uitspraak van 6 maart 2025 (ECLI:NL:RBNNE:2025:899) geoordeeld dat alleen al het feit dat sprake is van wisselteelt, waarbij de specifieke teelt waar het om gaat steeds voor een aantal jaren wordt gestaakt of wordt afgewisseld met ander agrarisch gebruik, erop wijst dat geen sprake is van één en hetzelfde project. De enkele niet onderbouwde stelling dat op de betreffende percelen ook op de referentiedatum reeds sprake was van agrarisch gebruik en dat de aard van het agrarisch gebruik er niet toe doet, is in ieder geval onvoldoende, aldus de rechtbank. Op basis van deze ene uitspraak (die specifiek betrekking heeft op de lelieteelt) is nog niet bekend of alle wisselteelten (bijvoorbeeld ook rotatie van teelten die verplicht onderdeel uitmaken van een reguliere agrarische bedrijfsvoering of teelten die qua gewasbeschermingsmiddelengebruik vergelijkbaar zijn) niet kunnen vallen onder 'één-en-hetzelfde project'. In het kader van het overgangengebiedenbeleid zal dit nader worden onderzocht, waarbij er uiteindelijk nieuwe jurisprudentie nodig is om hier juridische duidelijkheid over te krijgen. WBdP heeft in haar verzoek echter aangetoond dat de betreffende teelten X jarenlang niet hebben plaatsgevonden op het perceel, waardoor wij het aannemelijk vinden dat er geen sprake is van één-en-hetzelfde project.

2.1 Toepassing van de voorgestelde lijn leidt tot de conclusie dat sprake is van een overtreding van artikel 5.1, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet in in ieder geval twee voorliggende handhavingsverzoeken.

Hiertegen zullen wij conform de voorgestelde lijn handhavend optreden. Concreet liggen op dit moment de volgende vier handhavingsverzoeken voor waarop een besluit moet worden genomen:

- Handhavingsverzoek Werkgroep Behoud de Peel (WBdP) d.d. 27 december 2024, ingekomen op 2 januari 2025 (Z/240505)

Het verzoek ziet op teelten op de percelen aan de 5.1.2.e [redacted] (5.1.2.e [redacted]). Het verzoek ziet naast de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen ook op de volgende aspecten: pootgoed dat geplaatst wordt met gewasbeschermingsmiddelen daarin, onttrekking van grondwater of oppervlaktewater, inzet van materieel met stikstofemissies als gevolg en de aanleg en het gebruik van drainage. Dit verzoek is ook ingediend bij GS van de provincie Limburg voor percelen die in de provincie Limburg zijn gelegen.

- Handhavingsverzoek WBdP d.d. 14 april 2025, ingekomen op 14 april 2025 (Z/250133)

Commented [5.1.2.e]: 5.2.1 [redacted]
5.2.1 [redacted]
5.2.1 [redacted]
5.2.1 [redacted]

Het verzoek ziet op teelten van 5.1.2.e op de percelen 5.1.2.e
5.1.2.e

- Handhavingsverzoek Brabantse Milieufederatie (BMF) d.d. 31 juli 2025, ingekomen op 31 juli 2025 (Z/258134)

Het verzoek ziet op de teelt van aardappelen op perceel 5.1.2.e

Volgens verzoeker kunnen significante effecten Natura 2000-gebied Kempenland-West niet worden uitgesloten.

- Handhavingsverzoek WBdP d.d. 27 augustus 2025, ingekomen op 28 augustus 2025 (Z/260231)

Het verzoek heeft betrekking op 29 percelen in de gemeenten 5.1.2.e waarop volgens verzoeker teelten van aardappelen plaatsvinden. Het verzoek ziet naast de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen ook op de volgende aspecten: PFAS in de gebruikte bestrijdingsmiddelen, grondwateronttrekking, stikstofemissies, effecten op de grondwaterkwaliteit en effecten op het grondwaterpeil.

De controles in de eerste twee handhavingsverzoeken (d.d. 27 december 2024, Z/240505 en 14 april 2025, Z/250133) zijn afgerond. De percelen uit het handhavingsverzoek van 27 december 2024 liggen op circa één kilometer van Natura 2000-gebied 5.1.2.e. In 2024 was sprake van 5.1.2.e op deze percelen en in 2025 is 5.1.2.e geoogst. Rond 10 juni 2025 werd er 5.1.2.e geplant. Na de oogst hiervan is het voornemen om nogmaals 5.1.2.e te telen. De percelen uit het handhavingsverzoek van 14 april 2025 zijn op circa 5.1.2.e van Natura 2000-gebied 5.1.2.e. Op deze percelen worden in 2025 5.1.2.e. De telers in deze zaken hebben op verzoek van de toezichthouder lijsten met gebruikte en mogelijk nog te gebruiken gewasbeschermingsmiddelen overgelegd. Toepassing van de hiervoor gestelde lijn leidt tot de conclusie dat in deze twee handhavingsverzoeken sprake is van een overtreding van artikel 5.1, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet. Hiervoor zullen wij een handhavingstraject opstarten.

De controles in de andere twee handhavingsverzoeken zijn nog niet afgerond. Op deze verzoeken kan momenteel dan ook nog niet worden besloten.

Kanttelingen

- Er is sprake van kennisleemten over de effecten (dosis-effectrelaties) voor Natura 2000-gebieden ten gevolge van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij open teelten in de nabijheid van deze gebieden. Ook is er thans geen algemene, wetenschappelijk onderbouwde afstandsgrens tussen de gronden waarop gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt en Natura 2000-gebieden waarbij effecten kunnen worden uitgesloten.
- Gelet op het voorgaande zal het voor ondernemers in de praktijk veelal zeer lastig zijn om een passende beoordeling op te stellen ten behoeve van een natuurvergunningaanvraag.
- De beoordeling van vergunningaanvragen is bovendien problematisch omdat beleid en toetsingskaders met betrekking tot het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de nabijheid van Natura 2000-gebieden ontbreken. Vanuit het bevoegd gezag (provincie en Rijk) zal met

urgentie hieraan gewerkt moeten worden om een vergunningaanvraag of een eventueel zicht op legalisatie te kunnen beoordelen.

- Nieuwe (wetenschappelijke) inzichten en ontwikkelingen in de jurisprudentie kunnen leiden tot een aanpassing van de hiervoor voorgestelde lijn.

Integrale afstemming/Financieel/juridische aspecten

- Er is een risico dat de provincie aansprakelijk wordt gesteld voor schade indien achteraf zou blijken dat ten onrechte handhavend is opgetreden.
- De potentiële effecten voor open teelten in de nabijheid van Natura 2000-gebieden zijn in de voorgestelde lijn aanzienlijk.
- De voorgestelde lijn kan leiden tot veel nieuwe vergunningaanvragen waarvoor vooralsnog geen toetsingskader voorhanden is.

Vervolg/planning

Na instemming met de voorgestelde lijn (1) zal het handhavingstraject voor de twee genoemde handhavingsverzoeken worden ingezet (2).