

Beantwoording vragen met betrekking tot de aanpak overgangsgebieden

Algemene opmerkingen vooraf

Op basis van recente uitspraken van de Raad van State rondom het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en grondwateronttrekkingen moet de provincie, als bevoegd gezag voor natuur, de strekking en gevolgen van die uitspraken verwerken. Het gaat hier uitdrukkelijk niet om nieuw provinciaal beleid of een keuze voor vergunningplicht, maar enkel om een verwerking van de recente jurisprudentie in beleid. De vergunningplicht voor deze activiteiten volgt uit de wet zelf.

Zoals eerder aangegeven in de [Statenmededeling Aanpak Overgangsgebieden](#) zet de provincie bij de aanpak overgangsgebieden in op meerdere sporen, onder meer via:

- We onderzoeken welke mogelijkheden er zouden kunnen zijn voor het verlenen van vrijstellingen van de vergunningplicht bij (welk) gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.
- Via het Brabants Brede Beregeningsbeleid (in ontwikkeling) willen we er – samen met de waterschappen- voor zorgen dat we de beregening in Brabant gezamenlijk verminderen, zodat het voor iedereen mogelijk blijft om te beregenen. Als het nieuwe beregeningsbeleid passend is beoordeeld en daarbij is aangetoond, dat er geen negatieve effecten optreden zal er geen vergunning nodig zijn voor beregening binnen de kaders van het nieuwe beregeningsbeleid.

NB. De provincie is zich ervan bewust dat er meer vragen zijn gesteld. Echter, omdat de aanpak overgangsgebieden nog in ontwikkeling is, is het op dit moment nog niet mogelijk alle vragen te beantwoorden. Om uw vragen zo goed en volledig mogelijk te beantwoorden volgen deze antwoorden op een later moment, uiterlijk voor de zomer van 2026.

U stelt in de aanpak dat voor activiteiten met ‘mogelijk significant effect op een N2000 gebied’ er een omgevingsvergunning nodig is.

1. Wat is een activiteit en geldt dit voor alle activiteiten?

Onder de Omgevingswet wordt onder een Natura 2000-activiteit verstaan: “een activiteit inhoudende het realiseren van een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied;”

Uit vaste jurisprudentie volgt dat elke activiteit met mogelijke significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied een project is in de zin van art. 6 lid 3 Habitatrictlijn.

2. Wat is een mogelijk significant effect?

Er is geen vaste definitie voor significant effect. Het Hof van Justitie Europese Unie (HvJEU) heeft via uitspraken hier wel enige sturing aangegeven, in de uitspraak Kokkelvisserij (HvJEU 7 september 2004, ECLI:EU:C:2004:482) heeft zij gesteld, dat: “een plan of project dat de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken gebied in gevaar dreigt te brengen, noodzakelijkerwijs moet worden beschouwd als een plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor het betrokken gebied.”

3. Nergens geeft u de omvang van het gebied aan waaruit u dit mogelijk significant effect verwacht. Kunt u aangeven hoe u dit gaat bepalen?

Op basis van beschikbare kennis over verspreiding van gewasbeschermingsmiddelen onderzoeken we of het mogelijk is om tot een zonering te komen. De verwachting is dat hoe groter de afstand is van de bron tot aan het N2000-gebied, hoe lager de immissie in de natuur. Deze inzichten kunnen wellicht gebruikt worden om te komen tot een zonering ten aanzien van de toelaatbaarheid van (vormen van) het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Hiervoor is op dit moment nog niet de benodigde wetenschappelijke informatie beschikbaar. Wij zien daarbij nadrukkelijk een rol voor de Rijksoverheid om als systeemverantwoordelijke de benodigde kennis daarvoor te ontwikkelen en beschikbaar te stellen.

4. Welke tendens signaleert u op vlak van effecten als gevolg van gewasbeschermingsmiddelen op N2000 gebieden. Is dit concreet in beeld en wordt causaliteit hierin bevestigd?

Op dit moment is er landelijk beperkte kennis met betrekking tot de (negatieve) effecten van gewasbeschermingsmiddelen op de natuur. We verwijzen u hierbij ook naar het meest recente gepubliceerde rapport op dit gebied, het onderzoek van Wageningen Research, waarin eerste inzichten zijn opgenomen, maar ook is aangegeven dat er nog veel kennishiaten zijn. Rechtstreekse effecten in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen zijn in Nederland nog niet aangetoond maar aannemelijk is wel dat bekende effecten (bijvoorbeeld neurotoxische en hormoonverstorende werking, celsterfte, verstoring bodemecosysteem) op vele organismen doorwerken en daardoor de biodiversiteit en kwaliteit van de Natura 2000-gebieden beïnvloeden. Zolang niet zeker is welke gevolgen de activiteit heeft voor een Natura 2000-gebied, maar er wel aanwijzingen zijn van mogelijke negatieve gevolgen voor het gebied, is nader onderzoek noodzakelijk en bestaat er een vergunningplicht (voorzorgsbeginsel). Er zijn ook kennisleemten onder meer over de cumulatieve effecten van de aangetroffen cocktails van bestrijdingsmiddelen.

5. U stelt dat de jurisprudentie u dwingt als provincie tot het besluit dat een vergunning nodig is. De aangehaalde jurisprudentie betreft twee hele specifieke casussen. Is het niet voorbarig om gewasbescherming en

berekening in het algemeen vergunningsplichtig te maken? Heeft u dit juridisch laten onderzoeken? Zo ja, dan zien wij graag dit advies tegemoet.

De vergunningplicht volgt direct uit de Omgevingswet. Uit artikel 5.1 lid 1 onder e Omgevingswet volgt dat voor het verrichten van een Natura 2000-activiteit een vergunning nodig is. In de Holtingerveld-uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (De Afdeling) van 2 april 2025 is nu expliciet gemaakt dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen ook onder dit vergunningsregime valt. Dit is een uitspraak van de hoogste bestuursrechter en de redenering is ook toe te passen op andere situaties met mogelijke gevolgen voor een Natura 2000-gebied.

De Afdeling wijst in deze uitspraak naar het voorzorgsbeginsel dat ten grondslag ligt aan de Habitatrictlijn. Zolang niet zeker is welke gevolgen de activiteit heeft voor een Natura 2000-gebied, maar er wel aanwijzingen zijn van mogelijke negatieve gevolgen voor het gebied, is nader onderzoek noodzakelijk. Zolang nader onderzoek ontbreekt, moet uitgaande van het voorzorgsbeginsel worden aangenomen dat er een Natura 2000-activiteiten vergunning nodig is.

6. U verwijst onder andere naar de uitspraak in Drenthe. Kent u ook de aanpak van de provincie Drenthe als vervolg op deze uitspraak en zo ja, gaat u het beleid in IPO verband dan ook op elkaar afstemmen?

Ja, de aanpak van de provincie Drenthe is bekend. In IPO-verband wordt zoveel mogelijk afgestemd. Daarnaast vindt er afstemming plaats met het Rijk als systeemverantwoordelijke voor gewasbeschermingsmiddelenbeleid.

7. Ik krijg al vragen van leden waarom u in het kader van het stallenbeleid nu met een melding gaat werken en in de overgangsgebieden met een vergunning. Waarom dit onderscheid?

Zoals aangegeven in het antwoord onder vraag 5 is het niet de provincie die een vergunningsplicht instelt. De vergunningplicht volgt uit de Omgevingswet, welke geldt voor heel Nederland. Voor de gewijzigde aanpak voor de ammoniakemissie-eisen (stallenbeleid) wordt gewerkt met een melding, omdat, als een ondernemer enkel een emissie-reducerende techniek toepast, er geen mogelijk significant effect is voor Natura 2000-gebieden. Het is daarmee een passende maatregel en die is niet vergunningplichtig. Voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen is dit anders, omdat significante negatieve effecten op Natura 2000-gebieden bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen niet kunnen worden uitgesloten.

8. Provincie lijkt nu alleen te kiezen voor een vergunning voor gewasbescherming en grondwateronttrekking. Wat is de reden dat alleen voor deze activiteit is gekozen? Is dit geen rechtsongelijkheid?

Voor alle activiteiten die significant nadelige gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied, geldt een vergunningplicht op basis van de Omgevingswet, dit

geldt voor heel Nederland. Hierbij is geen sprake van een keuze door de provincie. De recente uitspraken onderstrepen de juridische noodzaak om nu op deze twee onderwerpen actie te ondernemen.

9. Waarom kiest u voor een zone rondom de N2000 gebieden?

We richten ons op zones rondom de Natura 2000-gebieden, omdat in het algemeen geldt hoe dichterbij het N2000-gebied, hoe groter de te verwachten effecten van drukfactoren zijn. De provincie kijkt met verwachting naar de landelijke aanpak rondom zonering, zoals aangekondigd in het landelijk coalitieakkoord "Aan de slag".

10. U geeft in de afwegingen voor de keuze voor de beheerplannen aan dat de weg naar de Verordening mogelijk kan leiden tot nadeelcompensatie. Eigenlijk zegt u daarmee dat de kosten dus voor de ondernemers zijn en zelf niet wilt opdraaien voor uw keuzes. Vindt u dat eerlijk?

Het vergoeden van nadeelcompensatie hoort bij het nemen van een schadeveroorzakend besluit. In dit geval neemt de provincie geen schadeveroorzakend besluit, maar verwerken we jurisprudentie over de vergunningplicht die al bestaat op grond van reeds bestaande wetgeving. Daar vloeit dus ook geen schade uit voort die aan de provincie toe te rekenen is.

11. Heeft u een inschatting gemaakt van deze mogelijke kosten en de sociaal maatschappelijke gevolgen?

Wij realiseren ons dat de uitspraak van de Afdeling stevige impact heeft. Als provincie moeten wij de wettelijke regelgeving volgen en op basis daarvan bepalen of er sprake is van compensatie of planschade. Om de gevolgen voor ondernemers hanteerbaar te maken onderzoeken we of het mogelijk zou kunnen zijn om bepaalde activiteiten vrij te stellen van de vergunningplicht en verkennen we de mogelijkheden om ondernemers te ondersteunen om zich aan te passen aan de situatie (zie ook het antwoord op vraag 12).

12. Hoe gaat u om met ondernemers die beperkt worden in hun bedrijfsvoering, door het niet kunnen telen van hoogwaardige gewassen of door afwaardering van de gronden welke dienen als basis van hun bedrijf?

Als provincie moeten wij de wettelijke regelgeving volgen en op basis daarvan bepalen of er sprake is van compensatie of planschade.

In lijn met het actieplan gewasbeschermingsmiddelen bezien we hoe we de transitie naar significant minder negatieve effecten van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen kunnen stimuleren en ondersteunen. We verkennen welke mogelijkheden er binnen de financiële en juridische kaders zijn om ondernemers te ondersteunen om zich aan te passen aan de gewenste situatie. We kijken hiervoor ook naar de uitvoering van de zonering rondom Natura 2000-gebieden, zoals beschreven in het landelijk coalitieakkoord "Aan de slag".

13. Kunt u aangeven wat u verstaat onder bestaand gebruik?

Op hoofdlijnen is bestaand gebruik het ongewijzigde grondgebruik / uitvoering van activiteiten ten tijde van de aanwijzing van een gebied als Natura 2000-gebied. De interpretatie hiervan in het geval van gewasbeschermingsmiddelen zal moeten blijken uit jurisprudentie. De provincie gaat juridisch advies vragen waarbij we ons laten adviseren hoe het bestaand gebruik op dit moment het beste geïnterpreteerd kan worden.

14. Hoe gaat u voorkomen dat grondgebruikers de dupe worden van de vergunningplicht?

De vergunningplicht volgt direct uit de Omgevingswet en is voor gewasbeschermingsmiddelen nu expliciet gemaakt in de Holtingerveld-uitspraak van de Raad van State van 2 april 2025. Als provincie moeten wij, als bevoegd gezag voor natuur, ons aan de wet houden en de strekking en gevolgen van de uitspraak van 2 april volgen.

Zoals aangegeven in de inleiding en bij het antwoord op vraag 12, onderzoeken we of het mogelijk is om bepaalde activiteiten via een passende beoordeling vrij te stellen van de vergunningplicht en verkennen we de mogelijkheden om ondernemers tijdelijk te ondersteunen in de transitieperiode. Zie ook het antwoord op vraag 11 en 12.

15. Wat is het doel van de provincie: zoveel mogelijk agrarische activiteiten onder de vergunningplicht brengen of juist niet?

De vergunningplicht volgt direct uit de Omgevingswet, de provincie gaat niet over wat onder deze vergunningplicht valt. Onze inzet is erop gericht zoveel mogelijk duidelijkheid te geven. En te onderzoeken of het mogelijk is activiteiten vrij te stellen van een vergunningplicht of onder voorwaarden toe te staan.

16. Hoe gaat u er voor zorgen dat zoveel mogelijk onder het bestaand gebruik gebracht wordt ?

De provincie zal een juridische uitvraag doen om meer duidelijkheid te krijgen over wat wel of niet kan worden beschouwd als bestaand gebruik. Hierin dient de provincie de wet te volgen, zij kan niet zelf kiezen wat onder bestaand gebruik valt. Dit is ook van belang voor de rechtspositie van de desbetreffende grondeigenaren en- gebruikers. Zie ook het antwoord op vraag 13.

17. Heeft u onderzocht wat de referentiesituatie is bij gewasbeschermingsmiddelen?

Op dit moment is het niet mogelijk globale uitspraken te doen over de referentiesituatie bij gewasbeschermingsmiddelen. Hier is nader onderzoek voor nodig.

18. Hoe was het gewasbeschermingsmiddelengebruik in het verleden en nu?

We verwijzen u hiervoor naar de gegevens van het Compendium leefomgeving. Daarbij merken wij op dat niet alleen het gebruik in termen van kilo's van belang is, maar ook (meer) de milieubelasting, zie onder meer het rapport: [Milieubelasting van gewasbeschermingsmiddelen in Noord-Brabant](#) .

19. Heeft u onderzocht of gewasbeschermingsmiddelen significante effecten hebben op de natuurdoelen?

Nee, dit heeft de provincie niet zelf onderzocht. De Afdeling wijst in de eerder genoemde uitspraak Holttingerveld naar het voorzorgsbeginsel dat ten grondslag ligt aan de Habitatrichtlijn. Zolang niet zeker is welke gevolgen de activiteit heeft voor een Natura 2000-gebied, maar er wel aanwijzingen zijn van mogelijke negatieve gevolgen voor het gebied, is nader onderzoek noodzakelijk en geldt er een vergunningsplicht. Een ondernemer (teler) moet in zo'n geval zelf aantonen dat er door zijn activiteiten geen sprake is van significant negatieve effecten op N2000-gebieden.

We hebben deze informatie bij het Rijk als systeemverantwoordelijke opgevraagd en dringen waar nodig aan op nader onderzoek.

20. Heeft u onderzocht welke tendens er in het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen zit in relatie tot de effecten op N2000 gebieden? Hoe groot waren de effecten in 1994/2004 ten opzichte van de hedendaagse effecten?

Nee, dat hebben we niet onderzocht.

21. Erkent u het onderscheid tussen het vinden van resten van gewasbeschermingsmiddelen en of er significante effecten zijn?

Dit verschil wordt erkend. Maar de kennis om de effecten te kunnen beoordelen is zeer beperkt. Wel zijn er meer algemene wetenschappelijke onderzoeken die aangeven dat het goed denkbaar is dat biociden gevolgen hebben voor organismen en daarmee ecosystemen. Dit is dan ook de kern van de uitspraak van de Raad van State in Drenthe waarbij de Raad van State bevestigt dat, omdat niet aangetoond kan worden dat er geen effecten zijn en wel middelen zijn aangetroffen, het verboden is om die middelen zonder vergunning toe te passen.

22. Heeft u onderzocht wat direct door verwaaiing in het gebied komt, wat de achtergrondconcentraties zijn en wat de historische verontreiniging is?

Nee, zie ook onze eerdere antwoorden bij vraag 4 en 20.

23. Verwacht u vele rechtszaken over 'bestaand gebruik'?

Op dit moment lopen al verschillende rechtszaken over bestaand gebruik.

24. U lijkt vooral in te zetten op het afwaarderen van grond. Kunt u aangeven om hoeveel hectares het bij benadering gaat?

We willen de indruk die u heeft ten aanzien van het afwaarderen van gronden graag rechtzetten; wij zetten niet (primair) in op de afwaardering van grond.

25. Denkt u dat het maken van een grondpuzzel met, bijvoorbeeld ruilgrond, nog tot stand kan komen? U waardeert grond met dit voorgenomen beleid in de praktijk immers meteen af. Betekent dat dan niet dat ruilen tegen grond 'die dan wel op de goede plek ligt (als dat al zo gedefinieerd kan worden)', zodanig duur wordt dat ondernemers deze stap niet kunnen maken?

Er is geen sprake van voorgenomen beleid, we verwerken jurisprudentie van de hoogste bestuursrechter die geldt voor heel Nederland. We realiseren ons dat de recente jurisprudentie het leggen van een grondpuzzel niet vereenvoudigt. Maar daarmee is dit niet onmogelijk. In hoeverre grondruil een optie is voor ondernemers en/of financieel haalbaar is, kan via de GGA-gebiedsprocessen samen met ondernemers inzichtelijk worden gemaakt.

26. Weet u al hoe de andere vormen van ondersteuning eruit zien? Zo nee, wanneer verwacht u daar meer duidelijkheid over te geven?

Nee, zie de antwoorden op vraag 11 en 12.

27. De kracht van een gebied zit vaak in zijn diversiteit aan sectoren. Hoe denkt u juist die diversiteit aan sectoren een toekomstperspectief te kunnen bieden?

Wij zien binnen Brabant toekomstperspectief voor een diversiteit aan agrarische sectoren (als ook niet-agrarische sectoren) en hechten daar ook waarde aan. Daarbij kan 'niet alles overal'. De randvoorwaarden vanuit onder meer natuur, water en bodem zijn bepalend voor de kansen en mogelijkheden voor elke activiteit op elke locatie.

28. Bij de nu bestaande beheerplannen is de omgeving niet of nauwelijks betrokken geweest. Het was vooral een zaak van de provincie en de terreinbeherende organisaties. Gaat dat nu anders worden?

De beheerplannen zijn een programma in het kader van de Omgevingswet, en de Omgevingswetvereisten voor participatie zijn daarop van toepassing. Participatie is dan ook aan de orde bij de beheerplannen, waarbij per gebied een brede vertegenwoordiging van belanghebbenden wordt betrokken, zoals vertegenwoordigers van agrarische ondernemers (waaronder de ZLTO). Vanuit de Omgevingswet heeft de provincie (als bevoegd gezag) een motiveringsplicht op participatie: bij het vaststellingsbesluit zal worden toegelicht hoe de participatie heeft plaatsgevonden, en wat de resultaten hiervan zijn.

29. Als agrarisch gebruik rondom de gebieden niet vrijgesteld wordt of als daar discussie over is, is het dan niet belangrijk dat agrariërs rechtstreeks bij de beheerplannen betrokken worden?

Bij de participatie in de gebieden worden vertegenwoordigers van belanghebbenden betrokken (zie vraag 28). Voorafgaand aan het besluit tot vaststelling van het concept- Natura 2000-beheerplan vindt er per gebied een inloopavond plaats. Hierbij is iedereen welkom om kennis te nemen van de plannen. Daarnaast zal er als onderdeel van het traject van totstandkoming van de N2000-beheerplannen ook een ter inzagelegging van de concept-plannen zijn. Het is dan voor een ieder mogelijk om zienswijzen in te dienen op het concept N2000-beheerplan.

30. De afgelopen jaren hebben veel ondernemers meegedacht in de gebiedsprocessen, de GGA's. Denkt u dat veel ondernemers nog met u willen blijven meedenken?

De provincie heeft er vertrouwen in we in de GGA's goed kunnen blijven samenwerken met ondernemers. De GGA's opereren in een dynamisch speelveld met onvermijdelijke nieuwe ontwikkelingen vanuit het Rijk, de provincie en de waterschappen, omdat de opgaven voor natuur, water en stikstof groot zijn, en inzet vanuit de verantwoordelijke overheden vragen. Wij realiseren ons dat de impact van buiten de samenwerking onder druk kan zetten. We zijn bezig met uitvoeringsprogramma's waarbij in de gebiedsprocessen gezamenlijk afspraken worden gemaakt. Het is nooit uit te sluiten dat er nieuw Europees- of rijksbeleid komt.

31. Van partners in de gebiedsprocessen wordt vaak gevraagd om samenwerkingsafspraken en visies te onderschrijven of te omarmen. Dat is soms ingewikkeld. U komt nu zelf met een generieke maatregel. Hoe kijkt u in dat verband aan tegen uw eigen rol als gebiedspartner in deze gebiedsprocessen?

Voor alle overheden geldt dat ze meerdere verantwoordelijkheden hebben en vanuit daar moeten optreden. Wij realiseren ons dat dit impact kan hebben op het gebiedsproces. Zoals beschreven in eerdere antwoorden bij vraag 5 en 7 zijn er ontwikkelingen in de rechtspraak geweest die direct impact hebben op onze rol als bevoegd gezag voor vergunningverlening, toezicht en handhaving t.a.v. Natura-2000 activiteiten. Zoals bij het antwoord op vraag 30 aangegeven is het onvermijdelijk dat zich in langjarige samenwerkingen situaties voordoen als voorliggende, en is het onvermijdelijk en van belang ons allen daartoe te verhouden.

32. Wat is de reden dat u nu volledig de focus legt op sectoraal beleid terwijl uit de GGA aanpak blijkt dat juist de integraliteit zorgt voor stappen richting doelrealisatie?

We streven ernaar de samenhangende opgaven voor natuur, water en perspectief voor de landbouw integraal op te pakken. Wij hebben ons echter ook te verhouden tot ontwikkelingen in de rechtspraak, zoals beschreven in eerdere antwoorden. De integrale aanpak ontslaat ons ook niet van onze verantwoordelijkheid voor sectorale doelen. Juist door dit zo helder en expliciet mogelijk te maken wordt het mogelijk dit een goede plek te geven in de integrale aanpak.

