

Paragraaf toezicht en handhaving op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen nabij Natura 2000-gebieden

Commented | 5.1.2.e : 5.2.1
5.2.1
5.2.1

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Het Europese en nationale natuurbeschermingsrecht is gericht op de bescherming van biodiversiteit, habitats en soorten in Europa en in de afzonderlijke lidstaten. De kaders worden vormgegeven in de Vogel- en Habitatrichtlijn, waarbij artikel 6 van de Habitatrichtlijn lidstaten verplicht tot instandhouding van Natura 2000-gebieden. Dat vereist herstel waar nodig. Daarnaast geldt een verbod op verslechtering van habitats en verstoring van soorten conform de doelstellingen per Natura 2000-gebieden.

Vanwege het verbod op ve

Toelating middelen Ctgb

Gewasbeschermingsmiddelen worden alleen goedgekeurd indien zij veilig zijn voor mens, dier en milieu én voldoende werkzaam zijn, zoals vastgelegd in Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement betreffende (onder andere) het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen. De toelating volgt na een uitgebreid Europees, zonaal en nationaal beoordelingsproces, waarbij dossiers worden getoetst aan richtlijnen van de EFSA en goedgekeurd door de Europese Commissie. In Nederland beoordeelt het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) of middelen – bij juist gebruik – voldoen aan de wettelijke criteria.

De Raad van State (uitspraak 2 april 2025) heeft in haar uitspraak benadrukt dat toelating van middelen door het Ctgb niet betekent dat effecten op Natura 2000-gebieden op voorhand zijn uitgesloten.

Het hoger beroep van de provincie leidde tot bevestiging door de Raad van State op 2 april 2025. De Afdeling benadrukte dat toelating van middelen door het Ctgb niet betekent dat effecten op Natura 2000-gebieden op voorhand zijn uitgesloten.

rslechtering is voor activiteiten met mogelijk significant negatieve effecten op een Natura 2000-gebied een omgevingsvergunning voor de Natura 2000-activiteit nodig. Uit de jurisprudentie volgt dat deze vergunningplicht ook aan de orde is bij het gebruik van

gewasbeschermingsmiddelen ([uitspraak Drenthe](#)) en grondwateronttrekkingen ([uitspraak De Peel](#)) met mogelijke effecten op N2000-gebieden.

PM Vanaf hier gaat de tekst alleen nog over gewasbeschermingsmiddelen. Wat doen we met grondwateronttrekkingen?

De juridische uitspraken hebben als gevolg dat agrariërs (en andere ondernemers) verplicht zijn om na te gaan of er een natuurvergunning moet worden aangevraagd voorafgaand aan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en een natuurvergunning aan te vragen indien significant negatieve effecten niet kunnen worden uitgesloten. De onderzoeksverplichting om aan te tonen dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen geen significant negatieve effecten heeft op N2000-gebieden (via een voortoets of passende beoordeling) ligt bij de gebruiker / vergunningaanvrager. De provincie is het bevoegd gezag betreffende Natura 2000 en de bijbehorende vergunningverlening.

Op dit moment is er geen duidelijkheid over welke vorm van gebruik van gewasbeschermingsmiddelen binnen de juridische kaders mogelijk is en is het voor individuele ondernemers moeilijk / nagenoeg onmogelijk om zelf via een ecologisch onderzoek aan te tonen dat er geen effecten optreden. Tegelijkertijd heeft de jurisprudentie geleid tot diverse handhavingsverzoeken, ook in Brabant.

Om te komen tot een structurele oplossing voor deze complexe juridische situatie hebben we kennis en middelen van het Rijk nodig. Dit zal tijd kosten. Als provincie werken via verschillende lijnen aan een begaanbare route om – naast natuurherstel - perspectief te behouden voor agrarische ondernemers, zie BO-memo.

Onderdeel van die aanpak is een handelingsperspectief waarin we

Beschrijving uitspraak Drenthe. Onze natura 2000-bevoegdheid. Maar ook inhoudelijk wat effect kan zijn van gbm op natuur en waarom het belangrijk is dat we toezicht houden. Ook context beschrijven met toelating ctgb etc. Het gevolg van de uitspraak van de Raad van State is dat er een vergunningplicht bestaat voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen nabij een Natura-2000 gebied, tenzij een significante gevolgen voor het Natura-2000 gebied op voorhand zijn uitgesloten.

Handhavingsverzoek WBdP

1.2 Doelstelling

Commented 5.1.2.e : 5.2.1

5.2.1

Het Dit handlingsperspectief beschrijft een voorgestelde methodiek voor geprogrammeerd toezicht op gewasbeschermingsmiddelen in overgangsgebieden Natura-2000. Het heeft tot doel dat wij zelf in eerste instantie bepalen hoe wij ons toezicht inzetten, en op grond van welke criteria en prioritering wij dit doen.

Dat neemt echter niet weg dat wij in geval van een handhavingsverzoek sowieso toezicht moeten houden en aan onze onderzoeksplicht moeten voldoen. Het geprogrammeerd toezicht houden kan echter wel het indienen van meer handhavingsverzoeken voorkomen.

2. Wanneer is sprake van vergunningplicht

2.1 Bestaand gebruik

Als een activiteit al plaatsvond tijdens de aanwijzing van het Natura-2000 gebied, is er geen sprake van een vergunningplicht (iets preciezer opschrijven). Hoe gaan we hier precies mee om, wanneer vinden wij dat er sprake is van bestaand gebruik?

- Uitvraag aan Pels Rijcken of anderszins andere club. Wat is er wel mogelijk, kijken we naar middelgebruik, naar teeltgebruik, milieubelasting in algemeen. Moet het perceelsgebonden of kan het generieker, etc.

Hier speelt uiteraard ook de vraag wie wat aan moet tonen.

2.2 Significante effecten in specifieke situatie op voorhand uitgesloten?

Als gebruiker kan aantonen dat nadelige gevolgen voor het Natura-2000 gebied op voorhand zijn uitgesloten, bestaat er geen vergunningplicht.

3. Invulling van de wettelijke toezichtstaak

3.1 Scenario's

We hebben als provincie een wettelijk taak om toezicht te houden op Natura-2000 activiteiten. We kunnen echter prioriteringsbeleid maken voor het invullen van die taak. Het is nu duidelijk dat voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen nabij Natura-2000 gebieden in principe een vergunningplicht geldt (tenzij sprake is van bestaand gebruik of significante effecten op voorhand zijn uitgesloten, zie onder X.). Dat betekent dat wij invulling moeten geven aan onze wettelijke taak om toezicht te houden.

A. Lichte variant

We houden geen actief toezicht.

Argumenten

- Meer tijd voor nadere onderzoek en (vanuit) onze rol voor ondernemers om aan de juridische kaders te voldoen

Kanttekeningen

Commented [5.1.2.e]: Ook nog een alinea toevoegen over het tempo waarin we toezicht willen gaan houden? Wanneer beginnen en hoe snel doorpakken?

- natuurorganisaties hebben aangekondigd dan meer handhavingsverzoeken in te gaan dienen. Dan worden we volledig gestuurd door derde partijen in waar we wel en niet toezicht houden en evt. moeten optreden.

B. Zware variant

We pakken het gehele domein actief in 1x op, gaan langs bij alle gebruikers en pakken overal door.

Argumenten

-

Kanttelingen

- *Veel extra capaciteit nodig bij de omgevingsdiensten*

C. Middenvariant: risicogericht toezicht.

Deze variant betekent dat we gericht toezicht inzetten en waar nodig handhavend optreden door te prioriteren op de grootste risico's/verwachte effecten op N2000-gebieden (zie 3.2 mogelijke risicofactoren).

Ambtelijk is dit de voorkeursvariant. We beginnen ergens en nemen de tijd, maar pakken wel door. Ook beginnen we bij grootste risico's.

Argumenten

Kanttelingen

3.2 Risicofactoren-Variabelen

Uitgaande van middenvariant: risicofactorenvariabelen aan de hand waarvan we de toezicht en handhaving categoriseren en prioriteren/categoriseert.

Er is sprake van een grote diversiteit in grondgebruik en middelengebruik. Om geprogrammeerd gericht toezicht te houden moet het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen risicogericht gecategoriseerd en geprioriteerd worden. Het gaat hierbij op het risico op een significant effect op N2000-gebied. Hieronder worden mogelijke risicofactoren benoemd.

AB. Afstand tot Natura-2000 gebied

Het risico op een significant effect van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen neemt toe naarmate het gebruik dicht bij het N2000-gebied plaatsvindt. Er kan daarom onderscheid worden gemaakt in zones bijvoorbeeld binnen 250 m, 1000 m, 2500 m en daarbuiten.

Stel bvb. drie zones vast, binnen 250 m, binnen 2500 m, en daarbuiten. Ik noem iets.

BA. Milieubelasting per teeltgebruik

De mate waarin gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt, verschilt per teelt. Registratiegegevens van CBS en het Bedrijveninformatienet (BIN) geven een beeld van de gemiddelde milieubelasting in gangbaar geteelde gewassen. Dit biedt de mogelijkheid om het toezicht te starten bij teelten met de gemiddeld de grootste milieubelasting, aangezien hierbij het risico op significant negatieve effecten het grootste is.

Idealiter wordt bij het bepalen van het milieubelastingsrisicoprofiel van een bedrijf ook rekening gehouden met zijn type bedrijfsvoering (biologische, emissiearme spuittechnieken, etc.). Hiervoor kunnen we onderzoeken of het mogelijk is om bedrijven een lagere risicoprioritering te geven als zij conform een certificering werken, zoals de biologische SKAL-certificering, Beter Voor-certificering en On the Way to Planet Proof-certificering. Deze informatie moet dan wel bij de Omgevingsdienst bekend zijn of kunnen worden aangeleverd.

Milieubelastingspunten (waterleven, bodemleven, grondwater en risico voor bestuivers en bestrijders. Is op dit moment nog geen registratie en geborgde systematiek.

Verplichte elektronische registratie per 1 januari 2026 (wat, waar, wanneer en hoeveel, tijdstip) . Stand van zaken onbekend. Informatie bekend bij het Rijk, niet openbaar maar uitspraak. Register gewasbeschermingsmiddelen worden openbaar.

Agri-firm doet het al voor zijn telers.

Prioriteren op kortlopende pacht (maar is vaak niet op papier).

Welke teelt gebruikt meest risicovolle middelen / is meest milieubelastend? Aanpak Drenthe ziet bvb. alleen op lelieteelt/sierteelt.

Nb. Het kan theoretisch gezien ook per middel, maar ik kan me voorstellen dat dat praktisch onhandig is, want uiteindelijk schrijf je een ondernemer met een bepaald grondgebruik aan, niet een middel.

Nb. Hieronder valt ook het onderscheid biologisch / niet-biologisch.

Nb. Teeltgebruik is geregistreerd bij RVO. Techniek waarop middelen worden gebruikt niet. -> actie, wij hebben hier nu geen toegang toe, toch? Hoe komen we daaraan?

B. Afstand tot Natura-2000 gebied

Stel bvb. drie zones vast, binnen 250 m, binnen 2500 m, en daarbuiten. Ik noem iets.

C. Welk Natura 2000-gebied

Commented 5.1.2.e | 5.2.1
5.2.1
5.2.1

Commented 5.1.2.e | : Navragen bij programma Natuur of er onderscheid is van de gevoeligheid van N2000-gebieden/VHR-gebieden voor gewasbeschermingsmiddelen.

Is er een bepaald Natura 2000-gebied waar grotere concentraties worden gemeten dan elders?
Of waarvan we weten dat de teelt eromheen de afgelopen jaren veel intensiever is geworden
sinds aanwijzing Natura 2000? Je zou per gebied kunnen werken.

→ ~~Kunnen we bepaalde gebieden waarin al decennialang akkerbouw is en niet zoveel alternatieven zijn, zoals Brabantse wal (andere situatie dan de Peel)?~~

--> onderscheid vogelrichtlijn- en habitatrictlijngebieden?

→ gevoeligheid van habitattypen voor gewasbeschermingsmiddelen?

D. Gebiedsontwikkelingen / beweging

Ontwikkelingen in een gebied geven een indicatie van de mate waarin de risico's op significante effecten van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen zullen toe- of afnemen. Daarbij kan worden gedacht aan:

- Gebieden waar naar verwachting veel graasdierhouderijbedrijven mee gaan doen aan een beeindigingsregeling, waardoor er een verhoogd risico is op intensivering van teelten.
- De aanwezigheid van geborgde plannen/afspraken, bijvoorbeeld als onderdeel van de GGA-aanpak, om te komen tot een forse reductie van emissies van gewasbeschermingsmiddelen. Door in gebieden waar geborgde plannen/afspraken zijn (of op korte termijn worden verwacht) te ontzien bij de toezicht en handhaving, wordt ook tegemoet gekomen aan het nadrukkelijk verzoek vanuit partners in de gebiedsprocessen om ruimte te bieden om 'plannen van onderop' te maken. Daarnaast draagt dit er toe bij dat we de toezicht richten op 'stilzitters': telers die niet aantoonbaar bezig zijn om te werken aan reductie.

(...) aanvullen andere relevante factoren?

Deze factoren kunnen we combineren om tot een risicoprioritering te komen. Teelgebruik met een hoge milieubelasting nabij een Natura-2000 gebied komt bvb. als eerste aan de beurt.

Dan meer algemeen:

- Het liefst richten we ons op de stilzitters. De telers die helemaal niets doen. Ontzien telers die meedoen met GGA en daarin werken aan reductie.
→ Kunnen we bepaalde gebieden waarin al decennialang akkerbouw is en niet zoveel alternatieven zijn, zoals Brabantse wal (andere situatie dan de Peel)?

In alle scenario's moeten we rekening houden met de capaciteit bij de omgevingsdienst. Het gaat alleen om de ODBN in dit geval (deelopdracht 2026-356). Er zou al geld zijn voor meer

Commented [5.1.2.e] Volgens mij meten we niet.

Commented [5.1.2.e]: 5.2.1

5.2.1

5.2.1

5.2.1

5.2.1

5.2.1

5.2.1

Commented [5.1.2.e]: 5.2.1 5.1.2.e

5.2.1

Commented [5.1.2.e]: 5.2.1

5.2.1

5.2.1

5.2.1

5.2.1

5.2.1

Commented [5.1.2.e]: 5.2.1

5.2.1

toezicht (opmerking 5.1.2.e). Maar binnen de huidige opdracht aan de ODBN voor 2026 is alleen ruimte voor acteren op de handhavingsverzoeken.

3. Hoe zou aanschrijfproces van een gebruiker eruitzien?

Verder uitwerken

1. Kan teler aantonen dat sprake is van bestaand gebruik?
2. Kan teler aantonen dat gebruik van gbm in deze specifieke situatie geen risico vormt voor nabijgelegen Natura 2000-gebieden?
3. Zo, nee, teler moet voortoets aanleveren waaruit blijkt dat gebruikte gbm geen negatieve effecten hebben op natura-2000 gebieden.

Hierbij kunnen we nog kiezen of we deze stappen middels informatie-achtige brieven doen, of dat we deze formeler juridisch insteken.

Als uiteindelijk zou blijken dat er sprake is van een overtreding, dan interventie overeenkomstig Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO). Over het algemeen eerst waarschuwen waarbij een redelijke termijn wordt gegeven om de overtreding te beëindigen.

- Hoe ver is Drenthe inmiddels in het generiek onderzoek t.a.v. de voortoets?
- Hoe gaan we ermee om als een gebruiker een vergunning aanvraagt?