



Verkenning Voortoets Gewasbeschermingsmiddelen

Rapport

Wageningen, 16 december 2025


**The
Agency
for a
Healthy
World**



— —
**The
Agency
for a
Healthy
World**

Zeestraat 84
2518 AD Den Haag

+31 70 318 44 44
info@schuttelaar.nl
www.schuttelaar.nl

Verkenning Voortoets Gewasbeschermingsmiddelen

Rapport

Definitief

Wageningen, 16 december 2025

█ (Schuttelaar & Partners)

█ (Schuttelaar & Partners)

█ (ConsultingAgro)

█ (KokxDeVoogd)

In opdracht van Provincie Drenthe

Redactie en uitgave

Schuttelaar & Partners

Zeestraat 84

2518 AD Den Haag

Nederland

t +31 (0) 70 318 44 44

f +31 (0) 70 318 44 22

info@schuttelaar.nl

www.schuttelaar.nl

© 2025 Schuttelaar & Partners B.V.

Schuttelaar & Partners is onderdeel van de
Healthy World Cooperation.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
	1 Aanleiding verkenning	5
	2 De opdracht	5
2	Definities en begrippen	6
3	Juridische context	7
	1 Algemene juridische context en beleidskaders	7
	2 Jurisprudentie over gewasbeschermingsmiddelen en Natura 2000	10
4	Bevindingen uit de interviews	12
	1 Bouwstenen voor een voortoets gewasbeschermingsmiddelen	12
	2 Het voorzorgsbeginsel	15
	3 Toetsing van gewasbeschermingsmiddelen	16
	4 Verspreiding	19
	5 Effecten op Natura 2000	22
	6 Metingen en Monitoring	25
5	Wel of geen ruimte voor een voortoets	27
	1 Juridische randvoorwaarden voortoets	27
	2 Voorkomen van verslechtering en behoud van gunstige staat	28
	3 Conclusie haalbaarheid	30
6	Conclusies	31
Bijlage:	Schets blauwdruk voortoets	33

1 Inleiding

1 Aanleiding verkenning

Gewasbeschermingsmiddelen mogen uitsluitend worden toegepast door gecertificeerde gebruikers op basis van de Europese wettelijke verordening 1107/2009. Het gebruik ervan is erop gericht om de groei van sterke gewassen mogelijk te maken. Bij het op het veld toepassen van gewasbeschermingsmiddelen is er, volgens sommige partijen, mogelijk een effect op kwetsbare natuur. Over dit onderwerp zijn recent verschillende uitspraken gedaan door onder andere de Raad van State. Hier gaan we in hoofdstuk 3 'Juridische context' dieper op in. Wanneer op voorhand bij een teelt niet kan worden uitgesloten dat er significante effecten van gewasbescherming op de instandhoudingsdoelen van Natura 2000 kunnen optreden, is een passende beoordeling nodig en is 'de activiteit' omgevingsvergunningplichtig voor het onderdeel Natura 2000-activiteit. De beoordeling of op voorhand significante effecten kunnen worden uitgesloten zou mogelijk gedaan kunnen worden via een nog te ontwikkelen voortoets gewasbescherming.

2 De opdracht

Doel project

Verkennen of het mogelijk is om een juridisch houdbare voortoets op te stellen die aansluit bij de eisen die volgen uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Om vervolgens een blauwdruk aan te leveren voor deze (generieke) voortoets om significante effecten van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen. De voortoets moet duidelijkheid bieden voor onder andere telers, overheden, natuurbeheerders en andere betrokkenen. Het gaat om een invulbaar en praktisch bruikbaar instrument (het moet een "invuloefening" zijn), inzetbaar ongeacht het geteelde gewas.

Uitvoering van de opdracht

Middels interviews, deskresearch en juridische expertise wordt een goede inschatting gemaakt en beredeneerd of het haalbaar is een juridisch houdbare opzet te realiseren voor een voortoets gewasbeschermingsmiddelen die voldoet aan eisen die daaraan in de jurisprudentie worden gesteld.

Resultaat

Dit rapport bevat de bevindingen uit de gevoerde interviews en geeft inzicht in wat de haalbaarheid is van een juridisch houdbare en zinvolle voortoets. In het rapport wordt een advies

gegeven voor een go of no go beslissing van de Provincie Drenthe met betrekking tot het ontwikkelen van een voortoets gewasbeschermingsmiddelen.

2 Definities en begrippen

Het voorzorgsbeginsel. Het voorzorgsbeginsel is een fundamenteel principe in het Europese milieurecht, vastgelegd in artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Het houdt in dat wanneer er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat een activiteit ernstige of onomkeerbare schade aan het milieu kan veroorzaken, maatregelen moeten worden genomen om die schade te voorkomen, ook als er nog geen volledige wetenschappelijke zekerheid bestaat over de omvang of waarschijnlijkheid van die schade. Dit beginsel vormt de basis voor strikte toetsing onder de Habitatrichtlijn (artikel 6, lid 3).

Bestaand gebruik. Bestaand gebruik verwijst naar activiteiten die al plaatsvonden op het moment dat een Natura 2000-gebied werd aangewezen (tussen 1994 en 2004) en die mogen worden voortgezet, omdat wordt aangenomen dat zij geen significant effect hebben op het beschermde gebied.

Significante effecten. Significante effecten zijn effecten van een project of activiteit die, beoordeeld in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied, kunnen leiden tot verslechtering van de staat van instandhouding of het vertragen van herstel. Het begrip vindt zijn oorsprong in artikel 6 van de Europese Habitatrichtlijn en is nader ingevuld in jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU en de Raad van State.

Een plan of activiteit. Een plan of activiteit is iedere voorgenomen handeling, project of beleidsmaatregel die niet direct verband houdt met het beheer van een Natura 2000-gebied, maar die mogelijk significante gevolgen kan hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Dit begrip is afkomstig uit artikel 6, lid 3, van de Europese Habitatrichtlijn. Het telen van een gewas of een bespuiting op een perceel kan worden gezien als een activiteit.

Een voortoets. Met een voortoets wordt beoordeeld of een plan of project significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. De beoordeling moet worden gebaseerd op objectieve gegevens en de best beschikbare wetenschappelijke kennis over de vraag of significante effecten kunnen worden uitgesloten.

- *Als significante gevolgen niet op voorhand kunnen worden uitgesloten, is een passende beoordeling verplicht (artikel 6, lid 3, Habitatrichtlijn). Mitigerende maatregelen mogen niet worden meegenomen in de voortoets, maar wel in de passende beoordeling.*
- *Als de passende beoordeling geen zekerheid biedt dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast, kan vergunningverlening alleen plaatsvinden via de ADC-toets (Alternatieven, Dwingende reden van groot openbaar belang, Compensatie) zoals vastgelegd in artikel 6, lid 4, Habitatrichtlijn.*

Generieke voortoets. Een generieke voortoets is een algemene screening die op hoofdlijnen beoordeelt of een type activiteit of projectcategorie in principe geen significante gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden. Deze toets wordt vaak gebruikt voor standaardactiviteiten of beleidsmatige plannen en is bedoeld om vergunningvrijheid te onderbouwen. Het resultaat is een generieke beoordeling die voor meerdere projecten toepasbaar is, mits de omstandigheden overeenkomen.

Specifieke voortoets. Een specifieke voortoets is een projectgebonden beoordeling waarin de concrete kenmerken van één plan of activiteit worden onderzocht. Hierbij wordt gekeken naar locatie, omvang, ontwerp en cumulatieve effecten met andere projecten. De toets moet op basis van objectieve gegevens en best beschikbare wetenschappelijke kennis uitsluiten dat significante gevolgen optreden. Bij enige onzekerheid prevaleert het voorzorgsbeginsel en volgt een passende beoordeling.

Standaardonderdelen. In de context van een voortoets betekent dit dat je alleen mag uitgaan van het project zoals ontworpen, inclusief de standaardonderdelen die inherent zijn aan dat ontwerp. Bijvoorbeeld:

- Wettelijk verplichte maatregelen (zoals 75% driftreductie bij spuittechnieken) mogen worden meegenomen, omdat ze juridisch afdwingbaar zijn.
- Vrijwillige maatregelen (zoals 95% driftreductie of extra bufferzones) gelden als mitigatie en mogen niet worden gebruikt om significante gevolgen uit te sluiten in een voortoets. Deze horen thuis in een passende beoordeling.

De Raad van State volgt hierin het arrest People Over Wind van het Hof van Justitie: mitigatie mag niet worden ingezet om een voortoets positief te beïnvloeden.

3 Juridische context

1 Algemene juridische context en beleidskaders

Het Europese en nationale natuurbeschermingsrecht vormt een gelaagd stelsel van regelgeving dat gericht is 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 ook herstel, waar nodig. Daarnaast geldt een verbod op verslechtering van habitats en verstoring van soorten, conform de doelstellingen per Natura 2000-gebieden.

De Provincie Drenthe is het bevoegd gezag betreffende Natura 2000 en de bijbehorende vergunningverlening. Voor plannen en projecten die significante nadelige gevolgen kunnen hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen, is een passende beoordeling verplicht. In Nederland is dit vertaald in de Omgevingswet, die een vergunningplicht introduceert voor Natura 2000-activiteiten en die daarnaast een algemene en specifieke zorgplicht voor natuur stelt.

Het startpunt bij beoordeling van elke activiteit is de vraag of er een kans bestaat op significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden. Indien deze kans op basis van objectieve gegevens kan worden uitgesloten, is geen sprake van een vergunningplicht met passende beoordeling. Die uitsluiting is het onderwerp van de voortoets. Deze voortoets omvat een beschrijving van de activiteit of het project, een inventarisatie van natuurwaarden en een analyse van mogelijke effecten. Dit mechanisme met de voortoets hangt samen met het voorzorgsbeginsel en is bevestigd in jurisprudentie, waaronder in de recente Porthos-uitspraak (ECLI:NL:RVS:2023:3129).

Beoordeling van gevolgen en juridische vereisten

Volgens artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn – geïmplementeerd in de Omgevingswet (art. 5.1, eerste lid, onder e) en het Besluit kwaliteit leefomgeving (art. 8.74b) – moet elk plan of project (activiteit) worden getoetst op mogelijke effecten voor Natura 2000-gebieden (zie ook Rendac-uitspraak, ECLI:NL:RVS:2024:4923, r.o. 17.7). De eerste stap bij een voortoets is, zoals hiervoor gesteld, het uitsluiten van de kans op significante gevolgen, op basis van objectieve gegevens. Daarbij mogen geen mitigerende maatregelen op die kans worden meegenomen en ook niet een voorheen reeds vergunde situatie; het gaat om het project zoals dat actueel wordt ontworpen, in zijn geheel. Met andere woorden; een bestaande situatie met een wijziging geldt als een nieuw project, dat als zodanig moet worden beoordeeld. Kan voor dat project de kans op significante gevolgen niet worden uitgesloten, dan ontstaat van rechtswege de vergunningplicht (art. 2.7, tweede lid, Wnb / art. 5.1 Omgevingswet). Voor die vergunning moet een passende beoordeling worden gemaakt (art. 2.8 Wnb / art. 16.53c Omgevingswet), met als doel zekerheid te verkrijgen dat het project de natuurlijke kenmerken van Natura 2000 niet aantast.

Verantwoordelijkheid voortoets

De voortoets dient te worden uitgevoerd door degene die een bepaalde activiteit wil gaan uitvoeren. Voorafgaand aan het uitvoeren van de verkenning was de verwachting van Schuttelaar & Partners dat deze voortoets een beschrijving van de activiteit, een inventarisatie van natuurwaarden en een analyse van mogelijke effecten zou kunnen bevatten. Bij gebruik van gewasbeschermingsmiddelen is ook het in kaart brengen van de mogelijke verspreiding relevant. In tegenstelling tot de situatie bij bijvoorbeeld een vergunning neemt het bevoegd gezag in de fase van de voortoets geen besluit in de zin van artikel 1.2 en 1.3 Algemene wet

bestuursrecht. Er gelden dus geen formele procedurele regels en er is geen sprake van rechtsbescherming en rechtszaken. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor (het laten uitvoeren van) een solide voortoets om te constateren of er wel of niet sprake is van een vergunningplichtige situatie inclusief passende beoordeling. Dit betekent dat degene die een voortoets laat opstellen geen goedkeuring of vaststelling kan verkrijgen van het bevoegd gezag. Immers, de voortoets is onderdeel van de voorafgaande vraag, of er überhaupt een toestemming nodig is.

Gewasbeschermingsmiddelen en zorgplicht

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. Op grond van artikel 2a van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden geldt een zorgplicht: eenieder moet zorgvuldig omgaan met gewasbeschermingsmiddelen en maatregelen nemen om risico's voor mens, dier, planten, bodem en water te voorkomen. De reikwijdte van de beoordeling van het Ctgb komt in hoofdstuk 4 'Bevindingen uit de interviews' nader aan de orde.

Voortoets bevat geen mitigerende maatregelen

Bij een voortoets mag worden uitgegaan van de technische werking van een activiteit en mogen ook de wettelijk verplichte maatregelen die onderdeel zijn van de activiteit, zoals 75% driftreductie, worden meegenomen. Vrijwillige of extra maatregelen, zoals bijvoorbeeld een ondernemer die vrijwillig gaat inzetten op 95% driftreductie en extra bufferzones, gelden als mitigatie en mogen niet worden gebruikt om vergunningplicht te vermijden. Indien een verplichte driftreductie is opgenomen in de gebruiksvoorschriften, moeten telers zich hieraan houden en geldt dit overigens niet als vrijwillige mitigerende maatregel. In het arrest *People Over Wind* heeft het Hof van Justitie EU bevestigd dat mitigatie niet mag worden ingezet om een voortoets positief te beïnvloeden; deze hoort thuis in de passende beoordeling in het kader van de vergunningverlening.¹

¹ HvJ EU, 12-04-2018, nr. C-323/17, ECLI:EU:C:2018:244.

Duurzaam gebruik en nationaal actieplan

Het Nationaal Actieplan duurzame gewasbescherming geeft invulling aan Richtlijn 2009/128/EG inzake duurzaam gebruik van pesticiden. Het actieplan beschrijft beleidsvoornemens en acties om risico's en effecten van gewasbeschermingsmiddelengebruik op gezondheid en milieu te verminderen en stimuleert geïntegreerde plaagbestrijding en alternatieve technieken. Artikel 12 van het actieplan behandelt beschermde gebieden zoals omschreven in de Kaderrichtlijn Water en de Vogel- en Habitatrichtlijn. Ter uitvoering van de Kaderrichtlijn Water worden stroomgebiedbeheerplannen opgesteld om ecologische en drinkwaterdoelen te realiseren. In paragraaf 4.64 van het Besluit activiteiten leefomgeving staan regels over de teeltvrije zone bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen of meststoffen; deze paragraaf is van toepassing op braakliggend landbouwgrond en bij het telen van gewassen in open lucht. Daarnaast worden Natura 2000-beheerplannen gehanteerd om instandhoudingsdoelen te realiseren. Indien gebiedsgerichte maatregelen nodig zijn voor duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, kunnen deze in de beheerplannen worden opgenomen. Aanvullend zijn er generieke maatregelen om risico's voor KRW-gebieden te verminderen en wordt onderzoek gedaan naar toxiciteitsdruk op kwetsbare gebieden, naar aanleiding van gemeten resten van gewasbeschermingsmiddelen in natuurgebieden.

2 Jurisprudentie over gewasbeschermingsmiddelen en Natura 2000

De recente jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft grote gevolgen voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in relatie tot Natura 2000-gebieden. Op 2 april 2025 oordeelde de Afdeling (ECLI:NL:RVS:2025:1428) dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de lelieteelt niet langer is toegestaan zonder voorafgaand ecologisch onderzoek, ongeacht de afstand tot Natura 2000-gebieden. Deze uitspraak is gebaseerd op veldmetingen waaruit blijkt dat residuen van werkzame stoffen in meerdere Drentse natuurgebieden zijn aangetroffen. Het voorzorgsbeginsel is daarbij leidend: alleen wanneer uit een voortoets met zekerheid blijkt dat er geen significant negatief effect optreedt, vervalt de vergunningplicht.

De zaak begon in 2018 met een handhavingsverzoek van Milieudefensie tegen lelieteelt nabij het Natura 2000-gebied Holtigerveld. De Provincie Drenthe wees het verzoek af, met het argument dat toegelaten gewasbeschermingsmiddelen geen risico zouden vormen, omdat deze door het Ctgb worden beoordeeld op milieueffecten. Dit standpunt hield geen stand. In 2021 oordeelde de rechtbank Noord-Nederland dat niet op voorhand kon worden uitgesloten dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen significante gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden. Lelieteelt werd aangemerkt als een project in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, waardoor het voorzorgsbeginsel van toepassing is. De provincie moest

een nieuw besluit nemen en kreeg daarmee een duidelijke aanwijzing dat handhaving noodzakelijk was².

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. Omdat veldmetingen residuen van gewasbeschermingsmiddelen in natuurgebieden aantoonde, is een ecologische voortoets vereist om te beoordelen of de kans op significante gevolgen valt uit te sluiten of niet. Alleen wanneer uit die toets blijkt dat er geen kans op een significant negatief gevolg is, is er geen sprake van een vergunningplicht met passende beoordeling. De uitspraak maakt duidelijk dat het voorzorgsbeginsel leidend is: bij twijfel over de uitsluiting moet de passende beoordeling wel plaatsvinden.

Naast deze procedure volgden nieuwe zaken, onder meer aangespannen door het burgerinitiatief Meten=Weten. In 2022 verzocht deze organisatie om handhaving bij lelieteelt in Geeuwenbrug, nabij de Natura 2000-gebieden Drents-Friese Wold en Leggelderveld. De rechtbank Noord-Nederland oordeelde in maart 2025 dat de provincie niet had mogen afzien van handhaving. Lelieteelt met gebruik van gewasbeschermingsmiddelen kan significante effecten hebben en is vergunningplichtig. Het argument van de provincie dat sprake was van bestaand agrarisch gebruik werd verworpen. Deze uitspraak heeft vermoedelijk verstrekkende gevolgen: niet alleen voor lelieteelt, maar voor alle teelten waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt in de nabijheid van Natura 2000-gebieden.

De kern van deze uitspraken is dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen niet zonder vergunning mag plaatsvinden, tenzij met zekerheid op basis van objectieve gegevens op voorhand kan worden uitgesloten dat er significant negatieve gevolgen zijn voor Natura 2000-gebieden. Het voorzorgsbeginsel speelt hierbij een centrale rol. De jurisprudentie heeft geleid tot handhavingprocedures en beleidsaanpassingen in Drenthe.

² <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@149432/202104808-1-r2/>

4 Bevindingen uit de interviews

We hebben voor deze verkenning stakeholders gesproken met uiteenlopende standpunten op verschillende onderwerpen met betrekking tot een voortoets gewasbeschermingsmiddelen en de juridische en inhoudelijke context daarbij. In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste bevindingen.

1 Bouwstenen voor een voortoets gewasbeschermingsmiddelen

Er worden verschillende randvoorwaarden en benodigde onderdelen benoemd (bouwstenen) waar een juridisch houdbare voortoets minimaal aan zou moeten voldoen, als deze zou worden opgezet. Zo wordt het relevant geacht om de geplande activiteit (in casu toepassing gewasbescherming) goed te omschrijven, rekening te houden met de verschillende emissieroutes bij en na toepassing van gewasbescherming, de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden, mogelijke cumulatie van (gebiedsvreemde) stoffen en afbraak van actieve stoffen in Natura 2000-gebieden, dosis-effect relaties en interactie met andere stoffen. Effecten moeten volgens geïnterviewden per habitatype en voor specifieke doelsoorten worden beoordeeld.

Het is goed om te benoemen dat er bij de meeste partijen die we spraken op voorhand weinig mogelijkheden of nut wordt gezien om op korte termijn alleen een voortoets op te stellen en in gebruik te nemen. Partijen achten dit ofwel onmogelijk vanwege ontbrekende informatie over de effecten op Natura 2000-gebieden, ofwel niet noodzakelijk volgens het argument dat er enkel toegelaten middelen worden gebruikt, volgens gebruiksvoorschrift en conform Best Beschikbare Technieken (BBT). De afkorting BBT verwijst naar de meest effectieve en geavanceerde technieken en maatregelen om emissies (uitstoot) naar het milieu te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken, tegen aanvaardbare kosten.

Omschrijven te beoordelen activiteiten

Het is voor een teler mogelijk om de beoogde activiteiten per perceel te omschrijven, inclusief de toepassing van specifieke gewasbeschermingsmiddelen en wijze van toepassing. In een verplichte Gewasbeschermingsmonitor worden de getroffen maatregelen op het gebied van geïntegreerde gewasbescherming gedurende het teeltseizoen bijgehouden. Binnen twee maanden na de teelt moet de Gewasbeschermingsmonitor worden afgerond.

Registratiesystemen kunnen agrarische ondernemers helpen om de activiteiten helder te omschrijven ten behoeve van een voortoets. Er bestaan standaard spuitplannen die eventueel ook bij een beoordeling van mogelijke effecten op Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen als basis kunnen dienen. Aandachtspunt is dat ondanks Integrated Crop Management en

duurzame landbouwpraktijken niet altijd vooraf bekend is waar problemen met bijvoorbeeld plantziektes gaan optreden en waar toepassing van gewasbeschermingsmiddelen nodig zal zijn.

Emissieroutes en ecologische parameters

In de verschillende interviews wordt ook aandacht besteed aan de emissieroutes en ecologische parameters die moeten worden meegenomen bij het opstellen van een eventuele voortoets. Alle routes waarlangs gewasbeschermingsmiddelen Natura 2000 kunnen bereiken zouden moeten worden beschreven. Niet-relevante routes moeten expliciet worden uitgesloten.

De emissieroutes die genoemd worden zijn primaire drift (waarbij spuitnevel direct neerslaat), secundaire drift, verdamping, en verwaaiing via stofdeeltjes. Ook emissie via water speelt een rol, bijvoorbeeld door uitspoeling, drainage en infiltratie.

Daarnaast dienen bodemprocessen zoals afbraak, binding en transformatie van stoffen te worden meegenomen volgens geïnterviewden, evenals ecologische indicatoren zoals typische soorten, habitatkwaliteit, bestuivers, insectenetende vogels, amfibieën en flora.

Ondanks dat er veel bekend is over de verspreiding van actieve stoffen en residuen van gewasbescherming, zijn er ook nog kennishiaten. Kennis over verdamping, atmosferische emissie en vervolgens depositie is nog relatief beperkt. Wel komt hiervoor volgend jaar een nieuw wetenschappelijk model beschikbaar dat meer inzicht geeft in de emissieroutes via drainage en atmosferische depositie (het Drainbow model).

Mogelijke effecten op Natura 2000

Een belangrijk onderdeel van de voortoets zou het analyseren zijn van alle mogelijke effecten van een activiteit op Natura 2000. In de interviews komt naar voren dat deze analyse voor gewasbeschermingsmiddelen complexer is dan voor stikstof, omdat het niet alleen gaat om gewasbehandelingen of toepassing van gewasbescherming, maar ook om vele verschillende actieve stoffen en het gebruik van behandeld zaad. Hoe dichterbij Natura 2000, hoe relevanter deze aspecten volgens de gesproken stakeholders. Een blauwdruk zou net als de stikstofhandreiking moeten benadrukken dat er ook andere drukfactoren zijn om rekening mee te houden. Er wordt benadrukt dat gewasbeschermingsmiddelen en stikstof elkaar beïnvloeden, en dat tot nu toe vooral vanuit instandhouding wordt geredeneerd: als één drukfactor groot is, moet daarop worden ingegrepen. Maar er zijn meerdere factoren, en per factor zou moeten worden gekeken naar een zodanige vermindering dat herstel haalbaar blijft.

Verder wordt op dit onderwerp meermaals aangehaald dat het feit dat een actieve stof kan worden gedetecteerd in een Natura 2000-gebied, nog weinig betekent voor het mogelijke daadwerkelijke effect op dat gebied. Relevant is bijvoorbeeld de biologische beschikbaarheid

van de stof (is het gebonden aan organische stof of niet) en de dosis-effect relatie. Daarbij wordt opgemerkt dat er relatief veel bekend is over dosis-effect relaties en grenswaarden in oppervlaktewater, maar minder over dosis-effect relaties in de terrestrische omgeving. Dit zou mede komen doordat voor oppervlaktewater er in het kader van de Kaderrichtlijn Water relatief veel metingen beschikbaar zijn. Emissies van machines, zoals NO_x, ozonvorming, fijnstof, roet, geluid en licht, worden eveneens beschreven als bijdragers aan druk op natuur.

Cumulatie van stoffen

Er wordt aangegeven dat het cruciaal is om te kijken naar mogelijke cumulatie van gewasbeschermingsmiddelen en gevolgen daarvan. De stapeling van verschillende gewasbeschermingsmiddelen en de mogelijke ophoping in dieren en voedselketens kan mogelijk leiden tot significante negatieve effecten op Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen. Deze gecombineerde belasting zou expliciet moeten worden meegenomen. Hierbij wordt de vraag gesteld hoe er omgegaan dient te worden met bestaande depositie in een natuurgebied: als er al stoffen aanwezig zijn in een gebied, moet alles dan worden opgeteld? Zou men met drempelwaarden moeten werken en wat zijn die dan? Wat is de impact van de halfwaardetijd? Dit maakt de beoordeling inhoudelijk en juridisch ingewikkeld. Er zijn partijen die pleiten voor het vaststellen van een duidelijke lijst van stoffen en hulpstoffen, in combinatie met het ontwikkelen van een systematiek voor middelengroepen en totale belasting.

Verder wordt bepleit dat mengsel- en cumulatieve toxiciteit van verschillende gebiedsvreemde stoffen moeten worden meegenomen, omdat cocktails van middelen in bepaalde doseringen effecten zouden kunnen hebben op niet-doelsoorten, voedselketens en ecosystemen.

Beoordeling op habitatype en doelsoorten

Volgens de gesproken stakeholders kunnen generieke protocollen richtinggevend zijn, maar alleen het laten opstellen van een generieke voortoets als oplossing voor de bestaande onduidelijkheden zou juridisch lastig haalbaar zijn. Er wordt ingebracht dat volgens de duiding van de landsadvocaat op de uitspraak van de Raad van State op 2 april 2025 (ECLI:NL:RVS:2025:1428) een project individueel moet worden beoordeeld. Toch zou ook een specifieke voortoets hoog-over blijven volgens verschillende partijen, omdat deze niet op perceelniveau zou plaatsvinden. Bovendien wordt het belangrijk geacht om per gewasbeschermingsmiddel te kijken naar de effecten en deze te toetsen aan specifieke habitatypes en soorten. Een generieke benadering wordt daarvoor als onvoldoende beschouwd, door een deel van de gesproken partijen. Een goede voortoets moet waarschijnlijk specifiek naar de kans op mogelijke effecten op gebieden en bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen kijken.

Multidisciplinaire samenwerking en aanspreekpunt

In meerdere interviews wordt benadrukt dat een voortoets altijd in samenspraak met ecologen en ecotoxicologen moet worden opgesteld. Voor de verspreidingsroutes zijn ook gewasbeschermings-deskundigen gewenst. Voor een juridisch houdbare voortoets is multidisciplinaire samenwerking onmisbaar, wordt aangegeven. Ecologen, het Ctgb, experts uit de agrarische sector en milieudeskundigen zouden op basis van objectieve wetenschappelijke kennis gezamenlijk moeten vaststellen waar de grens ligt van wat als significant wordt beschouwd. Tot slot wordt aangegeven dat een centraal aanspreekpunt voor ondernemers essentieel is indien een voortoets ontwikkeld wordt op ondernemer-niveau, om vragen te beantwoorden en ondersteuning te bieden. Ook wordt benadrukt dat een blauwdruk voor een voortoets idealiter in alle provincies op dezelfde manier moet werken.

Noodzaak voortoets

In een van de interviews wordt besproken dat hoe meer de overheid zelf bijdraagt aan instandhouding van de Natura 2000-gebieden of generieke maatregelen treft om de impact van gewasbeschermingsmiddelen te verlagen, hoe minder zwaar de toetsing op projectniveau hoeft te zijn, mits kan worden aangetoond dat instandhoudingsdoelen zijn behaald of in zicht zijn.

Sommige geïnterviewden gaven de overweging om geen voortoets te hanteren, maar ongeacht de analyse op effecten te kiezen voor een passende beoordeling en telers een omgevingsvergunning te laten aanvragen. Dit zou telers rechtszekerheid kunnen bieden in de vorm van een besluit over de vergunningverlening. Anderzijds zou uit de Raad van State uitspraak inzake Rendac mogelijk blijken dat bij een vergunningsaanvraag alle bedrijfsactiviteiten dienen te worden bekeken.

2 Het voorzorgsbeginsel

Gewasbeschermingsmiddelen worden, naast andere stoffen vanuit bijvoorbeeld de industrie, regelmatig aangetroffen in natuurgebieden. Directe effecten zijn niet bewezen, zo wordt meermaals benadrukt in de interviews, maar gezien de onzekerheden over mogelijke gevolgen voor de natuur wordt het door meerdere geïnterviewden als begrijpelijk ervaren dat rechters het voorzorgsbeginsel hanteren. Op basis van de toelating van het Ctgb op indicatiesoorten zou het niet waarschijnlijk zijn dat er effecten optreden, maar hierbij moet worden opgemerkt dat Ctgb niet expliciet heeft getoetst op de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000 getoetst. Daarom kunnen daarover geen conclusies worden getrokken op basis van de toelatingsprocedure voor de middelen.

Vervolgens wordt bepleit dat het volledig uitsluiten van risico's praktisch onmogelijk is. Ook biologische teelt kan effecten hebben, omdat ook biologische middelen invloed uitoefenen op

bijvoorbeeld schimmels en insecten. Dit vraagt om een genuanceerde benadering van risicobeoordeling.

Wel roept de toepassing van het voorzorgsbeginsel bij gewasbescherming vragen op bij meerdere partijen over consistentie in beleid. De frustratie bij een deel van de partijen is dat volgens hen niet op dezelfde manier gekeken wordt naar andere activiteiten of gebiedsvreemde stoffen die mogelijk risico's opleveren. Daarbij wordt gedacht aan het gebruik van insectenwerende middelen door bezoekers van Natura 2000-gebieden, wandelaars door de Natura 2000-gebieden of naar residuen vanuit de industrie. Een deel van de geïnterviewden geeft aan dat gewasbescherming niet geïsoleerd zou mogen worden beoordeeld, vanuit het gelijkheidsbeginsel en behoorlijk bestuur. Anderzijds wordt aangegeven dat gebiedsvreemde stoffen juist in brede zin worden beschouwd in een natuurdoelanalyse.

In sommige interviews werd geadviseerd om met gewasbescherming om te gaan zoals met zeer zorgwekkende stoffen (ZZS). Dit betekent in feite dat toepassing zoveel mogelijk moet worden vermeden. Daar staat tegenover dat volgens anderen de ZZS'en al een probleem zijn bij aanwezigheid, terwijl er bij gewasbescherming sprake zou zijn van afbraak en effecten pas zouden optreden bij een bepaalde dosis.

Bestaand gebruik

De interpretatie van het begrip 'voortgezet agrarisch gebruik' of 'bestaand gebruik' verschilt onder de stakeholders, zo blijkt uit de interviews. Sommige partijen geven aan dat bestaand gebruik kan worden bewezen wanneer lelies al sinds de aanwijzing van een Natura 2000-gebied behoorden tot het teeltplan van de agrarische ondernemer. Anderen beargumenteren dat bij wijzigingen van bijvoorbeeld ras, areaal of gebruikte middelen geen sprake meer is van één-en-hetzelfde project en bestaand gebruik daarom kan worden uitgesloten.

3 Toetsing van gewasbeschermingsmiddelen

De rol van het Ctgb

Er werd in de interviews aangegeven dat op 14 oktober 2025 door het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (CBB) werd bevestigd dat het Ctgb uitsluitend toetst op effecten in en direct naast het perceel (ECLI:NL:CBB:2025:549), conform de Europese Verordening 1107/2009. Het Ctgb hoeft geen rekening te houden met de Vogel- en Habitatrichtlijn, omdat de beschermdoelen verschillen. Volgens deze jurisprudentie vallen effecten op Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen dus buiten het huidige mandaat van het Ctgb. Of het Ctgb in de toekomst een andere rol krijgt, zou afhangen van politieke keuzes en formele verzoeken.

Indicatiesoorten

Het Ctgb werkt met een combinatie van indicatiesoorten en wetenschappelijke testmogelijkheden, volgens strikte evaluation manuals ([Evaluation Manuals | Board for the Authorisation of Plant Protection Products and Biocides](#)). Hierin zijn doelen, data-eisen en methoden vastgelegd. In een van de interviews wordt toegelicht dat op basis van studies op allerlei organismen, die zijn geselecteerd op basis van de representatieve soorten om de risicobeoordeling te kunnen doen voor de fauna in een perceel en rondom het perceel, de toxicologische eindpunten worden vastgesteld. De risicobeoordeling vindt plaats in het perceel en in de perceelsranden (5 meter).

Er wordt toegelicht dat indicatiesoorten (cq toetsorganismen) worden gekozen omdat zij ecologisch relevant zijn, goed te testen zijn in laboratoria en een brede gevoeligheid hebben voor veel stoffen. De soorten vertegenwoordigen zogenaamde “surrogate species”; indicatoren voor bredere groepen organismen uit dezelfde functionele klasse. Door bescherming van deze toetsorganismen wordt aangenomen dat ook minder gevoelige en vergelijkbare organismen in het ecosysteem een adequate bescherming genieten. Er wordt aangegeven dat wettelijke kaders (bijv. EU Richtlijn 1107/2009) en Ctgb beoordelingsmanuals deze benadering expliciet voorschrijven omdat volledige toetsing van alle individuele soorten niet realiseerbaar is in de praktijk. Er is altijd een zekere mate van onzekerheid: sommige zeldzame en gespecialiseerde soorten zijn mogelijk gevoeliger of minder goed gerepresenteerd, maar de methodiek wordt breed gesteund als “best available science” binnen het regulatoire kader.

Tot nu toe werd deze indirecte bescherming juridisch en beleidsmatig geaccepteerd als werkbaar compromis tussen wetenschappelijke zekerheid en uitvoerbaarheid. Voor zeldzame, beschermde insecten in natuurgebieden is expliciet testen niet verplicht (en ook praktisch gezien lastig/onmogelijk). Wel wordt benoemd dat in specifieke gevallen, bijvoorbeeld bij aanwijzing van bijzondere risico's, aanvullend onderzoek geëist kan worden door de autoriteiten. In reguliere milieudossiers wordt echter uitgegaan van de bescherming via de toetssoorten zoals hierboven beschreven.

Het huidige beoordelingskader voor gewasbeschermingsmiddelen

Over de verschillende criteria voor organismen wordt aangegeven dat deze Europees worden vastgesteld, terwijl blootstellingsnormen meestal nationaal worden bepaald. Blootstelling wordt geregeld via het Besluit gewasbescherming en biociden (Bgb)³, inclusief aspecten zoals drift, uitspoeling naar oppervlaktewater en drinkwatercriteria. Er wordt bepleit dat Nederland strengere normen hanteert dan de EU op dit gebied en dat Nederland de enige lidstaat is die een drinkwatercriterium voor oppervlaktewater toepast.

³ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0022530/2024-01-01>

Er wordt aangegeven dat toelatingsdossiers veel verschillende gegevens bevatten die soms lastig vergelijkbaar zijn. De reden die hiervoor wordt genoemd is dat tests verschillende eenheden en blootstellingsroutes hanteren: bijvoorbeeld gram per hectare voor bespuiting, milligram per kilogram voor regenwormen en milligram per liter voor waterorganismen. Hierdoor zou een uniforme maatstaf ontbreken.

Toetsingskader versus effecten op Natura 2000

In verschillende interviews komt naar voren dat blootstelling aan actieve stoffen in Natura 2000-gebieden wordt verondersteld vele malen lager te zijn dan op of rondom een perceel. Er zitten marges in de blootstellingsberekeningen en afhankelijk van de afstand kan de blootstelling een factor lager zijn. De vraag is of die marge voldoende is om ook de beschermdoelen in Natura 2000 te halen. Er wordt bepleit dat de toelatingsdossiers van gewasbeschermingsmiddelen een goed uitgangspunt zijn voor een voortoets. Door veiligheidsfactoren toe te passen of aannemelijk te maken dat blootstelling veel lager is, zou ingeschat kunnen worden of significant negatieve effecten zullen uitblijven. Daar wordt bij opgemerkt dat voor gebieden dicht bij Natura 2000 specifiekere moet worden gerekend.

Kennishiaten

De ecotoxicologische beoordeling van een actieve stof wordt uitgevoerd op EU-niveau en soms per gewasbeschermingsmiddel nationaal (voor de bepaling van de ecotoxicologische normen zijn ook middelgegevens beschikbaar). De nationale beoordeling wordt door het Ctgb uitgevoerd, waarbij het toetsingskader is ontwikkeld voor het perceel en de directe omgeving daarvan. Hoewel het toelatingsbeleid de afgelopen decennia sterk is aangescherpt – met aandacht voor vogels, zoogdieren, insecten en bodemorganismen – bestaan er volgens geïnterviewden kennishiaten. Chronische effecten, combinatietoxiciteit en effecten op bodemecosystemen zijn nauwelijks onderzocht.

Persistentie van stoffen

Verder wordt ingebracht dat bij Europese toelating persistentie, bioaccumulatie en toxiciteit (PBT) een rol spelen, en binnenkort wordt hier ook mobiliteit aan toegevoegd. Stoffen die aan bijbehorende criteria voldoen, wil men uiteindelijk niet meer toelaten. Voor nu geldt: als berekeningen aantonen dat accumulatie in de bodem onder ecotoxicologische grenzen blijft, dat dit geen belemmering voor toelating vormt. Tot slot hanteert Nederland momenteel geen cut-off criterium voor persistentie. Dit speelde eerder wel, maar nu wordt vooral naar risico gekeken.

Combinaties van middelen

We begrijpen dat combinaties van actieve stoffen worden beoordeeld in combinatieproducten, dit gebeurt op niet-doelwit organismen en voornamelijk op etiketniveau. Afzonderlijke

combinaties van middelen die worden gemengd in een tankmix, of combinaties van middelen die afzonderlijk vanuit emissies een depositie kennen in een N2000 gebied zijn slechts deels beoordeeld. Dit maakt het lastig om de werkelijke ecologische impact op Natura 2000-gebieden te beoordelen. Daarnaast kunnen er uiteraard andere combinaties van middelen worden aangetroffen in de natuur, uit landbouw danwel andere sectoren.

Toepassing van toegelaten middelen

In meerdere interviews komt ook duidelijk het argument naar voren dat gewasbeschermingsmiddelen zijn goedgekeurd na toetsing door EFSA en Ctgb en dat deze indirect toetsen op effecten op Natura 2000. Het effect op non-target organismen wordt meegenomen tot 5 meter van het perceel; in feite is dit een worstcasescenario omdat de dosering in het veld wordt gebruikt om de veiligheid aan te tonen. Er is direct naast het veld namelijk sprake van een enorme afname van de dosering. De hoge velddosering wordt dus nooit aangetroffen op 5 meter. De non-target organismen, bestuivers zoals bijen en natuurlijke vijanden zoals sluipwespen en roofmijten, zijn zo gekozen dat ze zo representatief mogelijk zijn voor alle flora en fauna. Een aanvrager dient in de toelatingsdossiers wetenschappelijk te laten onderbouwen dat er geen effecten optreden op deze non-target organismen.

Op basis van de ecotoxicologische beoordeling van stoffen en middelen door EFSA en Ctgb op de indicatiesoorten kan volgens deze geïnterviewden worden gesteld dat er waarschijnlijk geen nadelige effecten optreden in Natura 2000 gebieden. Vanwege de kennishiaten die hiervoor beschreven zijn kan dit echter ook niet geheel worden uitgesloten.

4 Verspreiding

Verspreidingsroutes

Er is consensus dat de verspreiding van gewasbeschermingsmiddelen plaatsvindt via verschillende routes tijdens en na toepassing. De belangrijkste zijn drift vanuit een gewastoepassing door verwaaiing van spuitnevel, atmosferische depositie na verdamping (natte depositie) en verspreiding via stof (droge depositie). Daarnaast kan emissie plaatsvinden naar oppervlaktewater via drainage en afspoeling en naar grondwater via inspoeling.

Er wordt beschreven dat drift in het toelatingsdossier van gewasbeschermingsmiddelen is opgenomen met het IDEFICS-model oftewel de Wageningen driftcalculator. Via deze rekentool wordt de depositie bepaald van verwaaiende druppels (drift) op oppervlaktewater en niet-doelwit gewasstroken naast een bespoten akker of boomgaard. Zo wordt bepaald hoeveel drift optreedt en welke driftreductieklasse noodzakelijk is om een bepaalde blootstellingsreductie te behalen.

Hoewel berekeningen aangeven dat drift vanuit een verwaaiing van spuitvloeistof op grote afstand nauwelijks een rol speelt, worden stoffen toch kilometers verderop aangetroffen. Dit wijst erop dat andere routes als verdamping, atmosferische depositie en transport via stof waarschijnlijk belangrijke routes zijn. Deze routes worden binnenkort meegenomen in risicobeoordelingen via het door de WUR ontwikkelde DRAINBOW-model. Uit de interviews blijkt dat atmosferische depositie momenteel uitsluitend is opgenomen in de toelating van actieve stoffen met een relatief hoge dampdruk. Regenwatermetingen tonen aan dat gewasbeschermingsmiddelen zich via de lucht verspreiden en tot op grote afstand worden gedeponeerd. Dit betekent dat stoffen ook Natura 2000-gebieden kunnen bereiken. Hoeveel dit precies is en van welke bron de stoffen afkomstig zijn, blijft lastig vast te stellen, wordt aangegeven. Regenwater is een duidelijke indicator dat er stoffen in de lucht zitten, wat vrijwel altijd ook droge depositie impliceert.

Er zijn dus nog veel vraagtekens over de routes waarlangs actieve stoffen of residuen zich kunnen verspreiden naar Natura 2000-gebieden. Een toepasser moet bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen emissies zoveel mogelijk voorkomen. Dit is onderdeel van de specifieke zorgplicht. Er wordt door stakeholders benadrukt dat toepassen van driftbeperkende maatregelen, teeltvrije zones langs waterlopen en goede landbouwpraktijk onderdeel is van de Best Beschikbare Technieken (BBT).

Tot slot kunnen de omstandigheden waaronder telers spuiten, zoals weersomstandigheden en de aanwezigheid van greppels, van grote invloed zijn. Wind is een sterk bepalende factor voor de verwaaiing van spuitnevel naar oppervlaktewaterlichamen. Zo is spuiten bij een windsnelheid van meer dan 5 meter per seconde (is ongeveer windkracht 3 Beaufort) niet toegestaan (artikel 4.723e van het Bal). De real time omstandigheden van toepassen of wat er wordt toegepast zijn niet openbaar inzichtelijk, wordt aangegeven. Het verzamelen van deze informatie zou een omvangrijk traject zijn en wordt op korte termijn niet realistisch geacht. Anderzijds wordt aangegeven dat de toepasser te allen tijde verplicht is om te registreren wat, wanneer, hoe en waarom er een middel is toegepast. In het kader van Integrated Crop Management worden door telers tevens beslissingsondersteunende systemen gebruikt.

Onzekerheden over afstand

De concentraties nemen weliswaar sterk af met de afstand tot de bron, maar zoals beschreven kunnen droge en natte depositie desondanks over grote afstanden plaatsvinden. Afhankelijk van stoffeigenschappen en weersomstandigheden kan transport tot vele kilometers optreden, totdat stoffen neerslaan bij een regenbui of door droge depositie. Eenmaal neergekomen stoffen kunnen bovendien opnieuw verdampen, waardoor het proces zich herhaalt. Hoe groot deze effecten zijn, hangt sterk af van specifieke stoffeigenschappen en het weer.

Er wordt in een van de interviews benadrukt dat de definitie van bronsterkte hierbij een cruciale rol speelt, maar dat deze zeer complex is. Bij vergunningverlening voor luchtkwaliteit is

bronsterkte bijvoorbeeld bepalend. Bij gewasbeschermingsmiddelen is deze sterk afhankelijk van stofeigenschappen, drift en verdamping, waarbij verdamping weersafhankelijk is en varieert van uur tot uur. Ook de formulering van middelen speelt een rol. Dit zou modelberekeningen compliceren.

Vergelijking met water

Er wordt ingebracht dat er voor oppervlaktewater inmiddels een methode is ontwikkeld om effecten op biodiversiteit te berekenen: de potentieel aangetaste fractie soorten (PAF). Op basis van gemeten concentraties, ook van mengsels, kan modelmatig worden berekend welk percentage van de soorten theoretisch wordt aangetast. Deze methode is opgenomen in de Bestrijdingsmiddelenatlas en werkt met een schaal van groen naar rood, waarbij rood niet meer acceptabel is. Voor effecten op het bodemleven wordt aangegeven dat een vergelijkbare methode nog niet beschikbaar is, en dat de onderliggende data ontbreken; hier zijn veel toxiciteitsgegevens voor nodig van diverse soorten (planten, dieren en geleedpotigen). Hetzelfde principe kan wel worden toegepast, maar er is veel onderzoek nodig om drempelwaarden en gevoeligheden vast te stellen.

Vergelijking met stikstof

In de interviews is ook doorgevraagd in hoeverre de gewasbeschermingsmiddelen situatie te vergelijken is met die van stikstof. Er wordt duidelijk aangegeven dat de situatie met stikstof fundamenteel verschilt met die van gewasbeschermingsmiddelen. Er bestaan voor stikstof modellen, achtergronddepositiewaarden en metingen die de relatie tussen bron en depositie goed beschrijven. We weten hoe stikstof zich gedraagt in de lucht, hoe snel het neerslaat en welke chemische omzettingen plaatsvinden. Er zijn kaarten en modellen zoals AERIUS, en decennia aan ecologisch onderzoek naar de effecten per habitatype. Daardoor kan een ecooloog inschatten of een tijdelijke stikstofemissie (van bijvoorbeeld 0,02 mol) wel of geen significante gevolgen heeft. Voor gewasbeschermingsmiddelen ontbreekt soortgelijke kennis. Er is niet een specifiek alomvattend model in gebruik om beleidskeuzes te onderbouwen, weinig inzicht in hoe stoffen zich precies verspreiden, er zijn geen drempelwaarden per habitatype en geen gegevens over cumulatie. Bovendien wordt benoemd dat het om honderden verschillende stoffen gaat die van nature niet in ecosystemen voorkomen en mogelijk een cocktail-effect kunnen veroorzaken in bepaalde doseringen. Dit zou toetsing en beoordeling extreem lastig maken.

Modellen

Door vrijwel alle partijen wordt er positief aangekeken naar het in gebruik nemen van een model dat inzicht kan geven in waar stoffen terechtkomen. Een model dient vervolgens continu te worden gecheckt en verbeterd aan de hand van praktijkmetingen. Er blijft immers altijd verschil bestaan tussen een model en de praktijk. De vervolgvraag is of een drempelwaarde kan worden bepaald.

Het ontbreken van een model zoals AERIUS voor gewasbeschermingsmiddelen is volgens sommigen één van de grootste knelpunten. Er wordt benadrukt dat modellen die lijken op AERIUS potentieel bruikbaar zijn, maar dat deze ook gedragen moeten worden door de agrarische sector. Alleen dan kunnen ze effectief worden ingezet in de praktijk. Samenwerking tussen landbouw en natuur is cruciaal om tot werkbare oplossingen te komen. Alleen met gedetailleerde gegevens – welke middelen zijn gespoten, op welk moment, op welk perceel en met welke techniek – kan een goede analyse worden gemaakt. Wel wordt hierbij de kanttekening geplaatst dat het zelfs dan moeilijk blijft om een directe link in causaliteit te leggen, zoals blijkt uit het voorbeeld van de Markerwadden, waar stoffen werden gevonden op grote afstand van agrarische percelen.

Bufferzones

In vrijwel ieder interview kwam ook het onderwerp aan bod van bufferzones rondom Natura 2000-gebieden. Er wordt geopperd om specifiek te berekenen of blootstelling significant negatieve effecten kan hebben. Bij twijfel of onduidelijkheid kan een bufferzone wellicht een tijdelijke oplossing bieden aan de huidige onrust in Provincie Drenthe, rondom lelieteelt. Het wordt duidelijk dat de afstand van een bufferzone met de huidige kennis niet of moeilijk te bepalen is. De afstand is lastig te bepalen vanwege de beschreven onduidelijkheden over verspreiding. Afstanden van 50 meter, 250 meter, 500 meter en 2 kilometer worden genoemd als bufferzone opties. Landbouwpercelen liggen vaak direct naast of zelfs in Natura 2000 gebieden. Daarnaast is er gewezen op het feit dat bij alle grote wateren in Nederland Natura 2000 gebieden zijn aangewezen en voedselproductie altijd ook plaatsvindt in de omliggende omgeving.

Uitvoerbaarheid van regelgeving

Er is doorgevraagd op het onderwerp 'uitvoerbaarheid van regelgeving'. Hieruit blijkt dat de veelheid van stoffen en de toepassings- en weersafhankelijke variabiliteit algemene regelgeving gebaseerd op een "weergrens" vermoedelijk vrijwel onmogelijk maken. Hierin werd vergeleken met het uitrijden van mest (maximale temperatuurgrens). Bovendien speelt de landbouwpraktijk een rol: gewasbescherming is vaak noodzakelijk bij acute plaagdruk, waardoor strikte weersafhankelijke regels niet werkbaar zijn.

5 Effecten op Natura 2000

Causaliteit

Rechters hebben uitspraken gedaan die ingrijpen op bestaande toepassingen, wat de maatschappelijke en juridische gevoeligheid van dit onderwerp benadrukt. Tegelijkertijd wordt ingebracht dat onderzoek ontbreekt naar een directe causaliteit tussen het gebruik van

gewasbeschermingsmiddelen op landbouwpercelen en de aanwezigheid danwel effecten op (nabijgelegen) Natura 2000-gebieden.

Verder wordt beargumenteerd dat actieve stoffen uit gewasbeschermingsmiddelen die zijn aangetroffen in Natura 2000-gebieden in uiteenlopende teelten worden gebruikt. Het is dus niet mogelijk om de spuitactiviteiten van een specifieke (lelie)teler te koppelen aan actieve stoffen die worden gevonden in een (nabijgelegen) Natura 2000-gebied.

Opvallend is verder dat er partijen zijn geïnterviewd die beweren dat er geen sprake is van achteruitgang van de Drentse natuur momenteel, terwijl er anderen zijn die een neerwaartse trend in insectenpopulaties zien, zoals vlinders en krekels. Bij dit laatste wordt toegelicht dat hoewel de vegetatie nog aanwezig is, vaak de typische soorten ontbreken die bij de habitat horen. Stikstof speelt hierin een rol door verandering van de plantensamenstelling, maar ook gewasbeschermingsmiddelen kunnen bijdragen en zijn een drukfactor – volgens een geïnterviewde bijvoorbeeld doordat volwassen dieren wellicht niet meer tot reproductie komen. Er wordt daarbij verwezen naar onderzoeken van CLM, waarbij de relatie tussen gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en invloed op roofvogels, koolmezen en bijen werd onderzocht. Hierbij zijn verdenkingen van negatieve effecten, deze dienen verder te worden onderzocht.

Dosis-effect relatie

Er wordt in veel van de interviews benadrukt dat er onduidelijkheden zijn over dosis-effectrelaties: aanwezigheid van stoffen zegt weinig over daadwerkelijke effecten. De risicobeoordeling wordt verder bemoeilijkt door interacties met andere stoffen, zoals industriële chemicaliën en PFAS. Ook wordt genoemd dat de meeste testen die zich richten op toxiciteit, focussen op acute toxiciteit, terwijl chronische en subletale effecten nauwelijks worden onderzocht.

Uit de interviews blijkt dat mengseltoxiciteit en cumulatie van stoffen een belangrijk kennishiaat vormen, omdat de gecombineerde effecten op ecosystemen nauwelijks worden onderzocht. Er wordt gepleit voor een duidelijke leidraad voor hoe om te gaan met cumulatieve effecten van meerdere middelen. Deze 'cocktail' mag niet worden genegeerd omdat het complex is. Theoretisch kunnen effecten worden opgeteld, maar er zijn weinig gegevens over de totaliteit van de eindpunten en chronische ecotoxicologische waarden. Voor humane blootstelling is men verder, wordt aangegeven: daar wordt gekeken naar werkingsmechanismen en residuen. Voor milieu staat dit nog in de kinderschoenen, al lopen er EU-projecten om methodieken te ontwikkelen.

Voor stapeling van dezelfde stof is er beginnende aandacht, wordt naar voren gebracht in een van de interviews. Zo kan het Ctgb restricties opleggen voor een maximaal aantal kilogram per hectare per jaar, niet per middel maar op stofniveau. Dit gebeurt ook al in de praktijk. Jaarlijks worden normoverschrijdingen in oppervlaktewater gecheckt om stapelgevoelige stoffen te identificeren.

Voortoets en effecten van agrarische activiteiten op Natura 2000-gebieden

Er is besproken welke drukfactoren er in een voortoets naar voren zouden moeten komen. Specifieke drukfactoren m.b.t. agrarische activiteiten kunnen naast gewasbeschermingsmiddelen ook stikstof uitstoot zijn (dieseluitstoot trekker, of bijv. een aggregaat toegepast voor beregening), grondwateronttrekking, bemesting en externe werking. Een activiteit of project buiten de begrenzing van een Natura 2000-gebied kan invloed hebben op Natura 2000, maar Natura 2000 kan ook 'naar buiten komen' (zoals foeragerende vogelsoorten) waarbij dieren gebruik maken van de omliggende percelen. Projecten op die omliggende percelen kunnen dan effect hebben op de instandhoudingsdoelen van de desbetreffende soorten. De vraag is hoe deze factoren zich tot elkaar verhouden en wat nu daadwerkelijk het grootste probleem vormt. Het is onduidelijk hoe factoren bijdragen en hoe ze elkaar versterken.

Verder wordt gesteld dat habitattypen verschillen in gevoeligheid; beoordeling zou daarom niet alleen moeten kijken naar vegetatie, maar ook naar leefgebieden, typische soorten en uitbreidingsdoelstellingen. Dit bredere perspectief zou essentieel zijn om de effecten van gewasbeschermingsmiddelen goed te kunnen beoordelen. Hiervoor kunnen de gegevens beschreven door het Ctgb in de toelatingsprocedure een startpunt zijn.

Europese wetgeving

In de interviews komt naar voren dat Verordening (EG) nr. 1107/2009 mede het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen betreft. Deze verordening stelt strikte eisen aan de toelating van middelen en bevat bepalingen over effecten op mens, dier en milieu. Artikel 4, lid 3 bepaalt dat een gewasbeschermingsmiddel alleen mag worden toegelaten als het, bij gebruik overeenkomstig goede landbouwpraktijken en onder realistische gebruiksomstandigheden, geen schadelijke effecten heeft op de gezondheid van mensen, dieren of op het milieu. Voor milieuaspecten geldt dat het middel geen onaanvaardbare effecten mag hebben op niet-doelwitorganismen, inclusief flora en fauna, en dat het geen onaanvaardbare verontreiniging van water, lucht of bodem mag veroorzaken. De beoordeling gebeurt op basis van het voorzorgsbeginsel: toelating wordt alleen verleend als is aangetoond dat het middel voldoet aan alle criteria. Het uitgangspunt is dus: geen toelating tenzij bewezen is dat er geen onaanvaardbare effecten optreden.

Benadrukt wordt in de interviews dat de Verordening niet spreekt over "geen enkel effect", maar over geen onaanvaardbare effecten. Dit betekent dat een effect op zich niet verboden is, zolang het binnen de vastgestelde risicogrenswaarden blijft en geen significante schade veroorzaakt. Actieve stoffen en middelen zijn op basis van deze Europese richtlijn goedgekeurd, wat een eerste generiek niveau van toetsing vormt. Toch is het verschil met de Vogel- en Habitatrichtlijn belangrijk, omdat de VHR een ecologisch perspectief hanteert dat niet volledig aansluit bij het toelatingskader voor gewasbescherming. Beide toetsingskaders

werken met significantie: het gaat erom of de gezondheid van mens, dier of milieu (1107/2009) danwel instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000 (VHR) in gevaar komen.

Normen hanteren

Voor een succesvolle aanpak wordt bepleit dat het essentieel is om duidelijkheid te krijgen over normen die kunnen worden gehanteerd voor stoffen in Natura 2000-gebieden. We begrijpen van meerdere geïnterviewden dat analytische methoden steeds beter worden, waardoor lagere concentraties stoffen kunnen worden aangetroffen. Het aantreffen van een lage concentratie zegt op zichzelf niets over het ecologisch risico, volgens de bevrageden; daarvoor is een volledige risicobeoordeling nodig.

6 Metingen en Monitoring

Stoffen gevonden door M=W

Door Meten=Weten is onderzoek uitgevoerd naar de aanwezigheid van gewasbeschermingsmiddelen in Natura 2000-gebieden. De metingen geven een indicatie van stoffen die kunnen worden gedetecteerd in Natura 2000 gebieden. De stoffenlijst uit het Meten=Weten-rapport⁴ van januari 2022 is opvallend divers en bestaat uit gewasbeschermingsmiddelen, biociden en stoffen afkomstig van vermoedelijk particulier gebruik. Dit betekent dat niet alle stoffen betrekking hebben op gewasbescherming. In enkele interviews komen deze bevindingen ter sprake en hierbij wordt besproken dat sommige aangetroffen stoffen uit gewasbescherming in Nederland al lange tijd verboden zijn. Dit roept vragen op: zijn deze stoffen via atmosferisch transport in het gebied terechtgekomen, of bevinden ze zich al jarenlang in het milieu? Daarbij kunnen andere bronnen, zoals verkeer, bijdragen aan deze verontreinigingen. Er worden zorgen geuit over de gehanteerde methodiek aangezien deze niet geaccrediteerd is. De detectiegrens wordt daarbij ook besproken: rondom de detectiegrens van stoffen zou de betrouwbaarheid van de meting lager zijn. Desondanks worden de metingen als waardevol beschouwd en wordt het van belang geacht om een goede meetmethodiek en monitoring op te zetten.

Hierbij moet worden aangegeven dat een aantal stakeholders bezorgd is dat meetmethoden die worden gehanteerd in Natura 2000-gebieden tot op heden niet geaccrediteerd zijn en hiermee niet voldoen aan wetenschappelijke normen. Er wordt wel iets gemeten, maar de uitkomsten zouden wetenschappelijk onbruikbaar zijn voor risicobeoordeling. Daarentegen

⁴ <https://metenweten.nl/wp-content/uploads/2022/12/2022-Onderzoek-verspreiding-bestrijdingsmiddelen-2.pdf>

geven anderen aan dat deze metingen agenderend bedoeld zijn en voor dit agenderen zouden de huidige metingen voldoen.

Interpretatie meetresultaten

Over deze meetresultaten wordt vervolgens gezegd dat het interpreteren ervan om context vraagt: welke gewasbeschermingsmiddelen zijn toegepast en op welk moment? Er wordt uitgesproken dat er vaak een directe link wordt gelegd met “er ligt een akker”, zonder dat er inzicht is in de feitelijke toepassing. Dit gaat dus opnieuw om het begrip causaliteit tussen aangetroffen stoffen en de relatie tot landbouwpercelen.

Daarbij rijzen vragen over de betrouwbaarheid van gebruikte methoden. Zo zijn in ongebruikte PUF-filters toch stoffen aangetroffen, wat duidt op mogelijke contaminatie. Ook wordt aangegeven dat er bij monsternamen niet altijd zorgvuldig lijkt te zijn gewerkt, bijvoorbeeld door het ontbreken van handschoenen. Bovendien zou nergens systematisch gemonitord zijn welke agrarische activiteiten plaatsvonden tijdens de meetperiode. Dit maakt het lastig om conclusies te trekken over de herkomst van stoffen.

Onderzoek vanuit het SPRINT-project⁵ en voorlopige inzichten uit vergelijkbare Europese projecten tonen aan dat stoffen wel worden teruggevonden, zij het in concentraties die ver onder schadelijke normen liggen.

Metingen en hulpmiddelen

Er bestaan tools die inzicht geven in milieubelasting. Instrumenten zoals de Milieumeetlat van CLM en de Milieu Indicator Gewasbescherming (MIG) koppelen milieubelasting aan toelatingsdossiers. Er wordt echter aangegeven dat deze scores niet één-op-één te vertalen zijn naar de eisen van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Daarnaast zijn meetgegevens sporadisch en verschillen meetmethoden van elkaar (zoals omschreven), waardoor resultaten moeilijk vergelijkbaar zijn.

Documentatie van huidige metingen en monitoring

In enkele interviews bespraken we ook de Natuurdoelanalyses (NDA) van Natura 2000-gebieden. Uit deze gesprekken blijkt dat er sterke twijfel bestaat over hoe diepgaand deze analyses inzicht geven in de werking van het natuursysteem. Deze zouden zich vooral richten op vegetatie. Ook zou informatie ontbreken over de kwaliteit en ontwikkeling van natuur. Voor

5

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0160412023005536?via%3Dihub>

effectieve oplossingen wordt bepleit dat het noodzakelijk is om deze gegevens per deelgebied inzichtelijk te maken.

De Natuurdoelanalyse van de Ecologische Autoriteit voor het Dwingelderveld (2024)⁶ wijst bijvoorbeeld wél specifiek op een afname van insectenpopulaties, mede door het inwaaien van gewasbeschermingsmiddelen uit omliggende landbouwgebieden zoals lelie- en aardappelteelt. Dit zou het behalen van natuurdoelen bemoeilijken en leiden tot verdere verslechtering van de instandhouding van de natuur. Maatregelen om de invloed van gewasbescherming op het Dwingelderveld te verlagen worden daarom urgent geacht.

5 Wel of geen ruimte voor een voortoets

1 Juridische randvoorwaarden voortoets

Uit de Omgevingswet en uit jurisprudentie volgt dat aan een voortoets duidelijke juridische randvoorwaarden zijn verbonden. Deze randvoorwaarden waarborgen dat een voortoets voldoet aan de vereisten van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, zoals geïmplementeerd in de Omgevingswet en het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het doel van een voortoets is om op basis van objectieve gegevens en met de best beschikbare wetenschappelijke kennis vast te stellen of de kans op significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden kan worden uitgesloten. Indien die uitsluiting niet mogelijk is, ontstaat een vergunningplicht en moet een passende beoordeling worden uitgevoerd, zie onderstaand:

- *Als significante gevolgen niet op voorhand kunnen worden uitgesloten, is een passende beoordeling verplicht (artikel 6, lid 3, Habitatrichtlijn). Mitigerende maatregelen mogen niet worden meegenomen in de voortoets, maar wel in de passende beoordeling.*
- *Als de passende beoordeling geen zekerheid biedt dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast, kan vergunningverlening alleen plaatsvinden via de ADC-toets (Alternatieven, Dwingende reden van groot openbaar belang, Compensatie) zoals vastgelegd in artikel 6, lid 4, Habitatrichtlijn.*

De hieronder opgenomen randvoorwaarden zijn afgeleid uit recente uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, waaronder de Porthos-uitspraak (ECLI:NL:RVS:2023:3129, r.o. 10.1-10.5) en de Rendac-uitspraak (ECLI:NL:RVS:2024:4923, r.o. 17.7). Deze jurisprudentie geeft richting aan de inhoud en opzet van een juridisch houdbare voortoets.

6

https://www.ecologischeautoriteit.nl/docs/mer/p51/p5111/5111_advies_natuurdoelanalyse.pdf

Op basis van jurisprudentie gelden de volgende randvoorwaarden voor een juridisch houdbare voortoets:

- *Toepassing van het voorzorgsbeginsel.* Indien niet op voorhand kan worden uitgesloten dat een plan of project significante gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden, ontstaat een vergunningplicht en moet een passende beoordeling worden uitgevoerd.
- *Gebruik van objectieve gegevens.* De voortoets moet gebaseerd zijn op bestaande, betrouwbare en wetenschappelijk onderbouwde informatie.
- *Geen mitigerende maatregelen meenemen.* De beoordeling mag niet steunen op maatregelen die negatieve effecten verminderen; het gaat om het project zoals ontworpen.
- *Rekening houden met specifieke kenmerken van Natura 2000.* De analyse moet de ecologische omstandigheden en instandhoudingsdoelen van het betrokken gebied betrekken.
- *Geen aanvullende analyse verplicht.* Beschrijvende gegevens en deskundige beoordeling kunnen volstaan, mits transparant en objectief.
- *Cumulatie meenemen.* De voortoets moet ook beoordelen of er significante gevolgen kunnen ontstaan in een combinatie met andere plannen en projecten.

2 Voorkomen van verslechtering en behoud van gunstige staat

Artikel 6 van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) vormt het juridische kader voor de bescherming van Natura 2000-gebieden. Het artikel bevat drie leden, die ieder een eigen rol spelen bij het beoordelen van activiteiten en projecten in of nabij deze gebieden. Er bestaat ook nog een vierde lid, dat betrekking heeft op een toets van plannen en projecten van groot maatschappelijk belang die doorgang móeten vinden ondanks significante natuurgevolgen. Dit is buiten de scope van ons advies over de voortoets en laten wij hier verder buiten beschouwing. Om tot een werkbare en juridisch houdbare aanpak te komen, is het van belang de andere drie artikelleden in samenhang te bezien.

Lid 1 en lid 2 leggen de basis voor het beheer van Natura 2000-gebieden. Lid 1 verplicht tot het treffen van instandhoudingsmaatregelen, terwijl lid 2 voorschrijft dat verslechtering van habitats en significante verstoring van soorten moet worden voorkomen. Deze bepalingen zijn direct gekoppeld aan het behalen van instandhoudingsdoelstellingen, eventueel door herstelmaatregelen. Activiteiten in de omgeving kunnen drukfactoren veroorzaken die deze doelstellingen onder druk zetten. Voor provincies betekent dit een analyse- en beheersingsplicht: zij moeten vaststellen welke drukfactoren aanwezig zijn, de herkomst van

deze factoren bepalen en zorgen dat deze bronnen worden beheerst. Dit gebeurt via maatregelen die worden vastgelegd in het beheerplan voor het Natura 2000-gebied. Het beheerplan is een programma, in de zin van de Omgevingswet (art. 3.8 lid 3 Ow).

Lid 3 van artikel 6 VHR richt zich op projecten en plannen die mogelijk significante gevolgen hebben voor Natura 2000-gebieden. Wij gaan hier niet in op plannen, maar concentreren ons op projecten omdat dit betrekking heeft op het toepassen van gewasbeschermingsmiddelen vanwege de activiteit teelt. De kernvraag in de voortoets is of die activiteit een kans op een significant gevolg met zich meebrengt. Als significante gevolgen niet kunnen worden uitgesloten, is een passende beoordeling nodig en geldt een vergunningplicht voor de gehele activiteit (dat wil zeggen: de teelt).

Als uitsluitend lid 3 zou worden toegepast, heeft vrijwel elke activiteit met gewasbeschermingsmiddelen het risico op een negatieve voortoets, omdat wij vermoeden dat significante gevolgen in veel teelt-situaties niet zijn uit te sluiten. Dit is de reden waarom wij pleiten voor een Drentse aanpak, met een samenhangende toepassing van de leden 1, 2 en 3 van artikel 6 VHR.

Lid 1 en 2 vormen de basis voor het beheerplan en dus voor beheersing van drukfactoren, terwijl lid 3 op projectniveau wordt toegepast om de kans op significantie te beoordelen in het licht van de maatregelen uit het beheerplan. Generieke maatregelen, zoals afstandsnormen en driftreductietechnieken, kunnen reeds ten tijde van het beheerplan worden onderbouwd en vervolgens als norm worden geborgd in de omgevingsverordening. Deze aanpak sluit aan bij recente jurisprudentie, zoals de Porthos uitspraak (ECLI:NL:RVS:2023:3129), waarin werd geoordeeld dat een (tijdelijke) overschrijding van kritische depositiewaarden voor de drukfactor stikstof als gevolg van een emissie door het project niet automatisch leidt tot een vergunningplicht met passende beoordeling. In de voortoets gaat het om de beoordeling van de kans op significante gevolgen op het verslechtingsverbod en de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied. Als dat valt uit te sluiten, op basis van objectieve gegevens, dan is er geen sprake van een vergunningplichtige activiteit. Om dit te kunnen beoordelen in de voortoets is het nuttig en feitelijk noodzakelijk om informatie te hebben over de staat van instandhouding van het Natura 2000-gebied en over de maatregelen voor dat gebied zoals bedoeld in lid 1 en 2 van artikel 6 VHR.

Bij deze systematiek geldt dat onzekerheid niet is toegestaan in geval van een kans op verslechtering van habitats (lid 2). Voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen (lid 1) bestaat meer beoordelingsruimte, zoals voor het tempo en het maatregelpakket dat toegepast wordt, mits het realistisch is en blijft dat de doelstellingen op termijn worden gehaald. Voortoetsen en passende beoordelingen (lid 3) moeten daarom altijd aansluiten op het beheerplan en de daarin opgenomen maatregelen.

In de praktijk betekent dit dat er ruimte is voor een beheerplan (programma) met geborgde maatregelen. Natura 2000-beheerplannen worden opgesteld voor een periode van zes jaar en

bevatten maatregelen om verslechtering te voorkomen (“passende maatregelen”) en om instandhoudingsdoelstellingen te realiseren (“instandhoudingsmaatregelen”). In deze plannen kan worden aangegeven dat bepaalde drukfactoren, zoals gewasbeschermingsmiddelen, nog aanwezig zijn, maar dat wordt gestuurd op afname om te komen tot de instandhouding en om te borgen dat geen sprake is van verslechtering (immers: er is een afname). Het beheerplan moet daarom inzicht geven in de staat van instandhouding van de Natura 2000 instandhoudingsdoelstellingen en waar nodig beide typen maatregelen benoemen.

3 Conclusie haalbaarheid

Het uitgangspunt bij de beoordeling van activiteiten in de nabijheid van Natura 2000-gebieden is het waarborgen van de instandhoudingsdoelstellingen en het verslechtingsverbod. Dit vraagt om een systematische aanpak waarin ruimte wordt gecreëerd voor economische activiteiten, zonder dat de bescherming van natuur in het gedrang komt. Een mogelijke oplossingsrichting is het creëren van een tussenperiode: een periode waarin afspraken worden gemaakt met de sector en waarin de voortoets wordt geïntroduceerd als instrument om te beoordelen of een activiteit binnen de gestelde kaders blijft. Wie handelt binnen de kaders, kan in de voortoets aantonen dat wordt geopereerd onder het emissieplafond dat in die afspraken is vastgelegd en dat past binnen de instandhoudingsdoelstellingen.

Het is duidelijk dat er een noodzaak is voor meer informatie over de aanwezigheid van de stoffen, de verspreiding en de effecten van gewasbeschermingsmiddelen op Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen, met oog op effectieve grenswaarden voor emissies. Dit betreft nationale vraagstukken. Indien de rijksoverheid geen regie neemt, dan zullen Provincie Drenthe en andere provincies hier als bevoegd gezag mee aan de slag moeten.

Provincie Drenthe kan, door lid 1 en lid 2 VHR te borgen via generiek beleid, regels in de omgevingsverordening en een degelijk beheerplan met geborgde maatregelen, de mogelijkheid creëren voor een voortoets in het kader van lid 3. Een voortoets achten wij alleen praktisch haalbaar en juridisch houdbaar op het moment dat de rijksoverheid en het provinciaal bevoegd gezag inzetten op:

1. Monitoring van aanwezige stoffen uit gewasbescherming in Natura 2000-gebieden;
2. Meer informatie over de emissieroutes van gewasbescherming;
3. Een wetenschappelijk verantwoorde analyse over de mogelijke effecten van gewasbescherming op de Natura 2000 doelstellingen, en;
4. Geborgde maatregelen om de toepassing en de impact van gewasbescherming zodanig te beperken dat de instandhoudingsdoelstellingen in een Natura 2000-gebied kunnen worden gerealiseerd en daar geen verslechtering kan optreden door de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen.

Indien deze zaken worden opgepakt, worden de voorwaarden gecreëerd voor een voortoets en vergunningsvrije toepassing van gewasbescherming voor zover die – mede door de

voorwaarden - geen kans op significante gevolgen hebben. Zonder die voorwaarden is de kans groot dat een voortoets tot de conclusie leidt dat significante gevolgen niet kunnen worden uitgesloten. Dat maakt die situatie vergunningplichtig, met passende beoordeling. Ons advies is dus een 'no go' voor een voortoets gewasbeschermingsmiddelen, tenzij de beschreven voorwaarden worden gecreëerd.

Op abstract niveau blijven er vragen bestaan, maar lokaal kan worden ingezoomd op het gebied en op basis van het natuurbeheerplan kunnen sleutels worden gecreëerd: generieke maatregelen op provinciaal niveau en specifieke maatregelen op lokaal niveau. Hiermee kan toestemming worden gegeven voor bepaalde activiteiten op bepaalde afstanden, mits significante gevolgen niet te verwachten zijn. Zo ontstaat ruimte voor maatwerk binnen een juridisch robuust kader.

6 Conclusies

Een voortoets gewasbeschermingsmiddelen achten wij op dit moment niet zonder meer haalbaar en juridisch houdbaar. Het advies is dus een 'no go'. Op het moment dat de rijksoverheid en het provinciaal bevoegd gezag echter inzetten op het creëren van bepaalde randvoorwaarden via een geborgde aanpak, wordt ruimte gecreëerd voor een voortoets en een vergunningsvrije toepassing van gewasbescherming zonder significante gevolgen. Deze voorwaarden betreffen het inzetten op monitoring van aanwezige stoffen uit gewasbescherming in Natura 2000 gebieden, het vergaren van meer informatie over de emissieroutes en effecten van gewasbescherming richting Natura 2000-gebieden, uitgebreide beheerplannen en het afbouwen van middelengebruik. Dit vereist een geborgde aanpak met zorgvuldige en geborgde maatregelen om de toepassing en de impact van gewasbescherming te beperken.

Opzetten monitoring

Er vindt momenteel geen gestructureerde monitoring plaats van de aanwezigheid en effecten van actieve stoffen en residuen uit gewasbescherming in Natura 2000-gebieden. Wel zijn er individuele actoren die monsternamen (laten) uitvoeren en monsters laten analyseren. Aanbeveling is om een wetenschappelijk monitoringsprotocol specifiek voor metingen in Natura 2000-gebieden op te stellen en monitoring in de Natura 2000-gebieden vorm te geven. Op die manier wordt op wetenschappelijk verantwoorde wijze objectieve informatie verzameld over de aanwezigheid en hoeveelheden van stoffen in Natura 2000-gebieden. Bij voorkeur wordt hierbij samengewerkt met de rijksoverheid en de andere provincies om te waarborgen dat er zo min mogelijk verschillen ontstaan tussen provincies (en gemeentes). Het opzetten van een goede monitoring draagt bij aan het creëren van juridische ruimte voor een voortoets.

Nadere analyse emissieroutes en effecten

Aanbeveling is om in te zetten op een landelijk onderzoek naar emissieroutes en nog belangrijker de kans op mogelijke effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000. De informatie over effecten op indicatiesoorten uit de toelatingsdossiers opgesteld door het Ctgb en kennis over ecotoxicologie is hiervoor volgens ons een goed startpunt voor een dergelijke nadere analyse.

In natuurdoelanalyses en het opstellen van Natura 2000 beheerplannen dient meer specifiek te worden geanalyseerd wat de impact is van actieve stoffen uit gewasbescherming op de instandhoudingsdoelstellingen en, indien nodig, dienen gebied specifieke maatregelen te worden opgenomen in de beheerplannen.

Afbouwen middelengebruik

Er is consensus tussen alle stakeholders inclusief overheden dat het wenselijk is om het middelengebruik af te bouwen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de ambitie van het Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie gewasbescherming 2030 van de rijksoverheid (zie het onderstaande tekstboek). Provincie Drenthe zou met een geborgde aanpak kunnen bijdragen aan de afbouw van middelen. In dit kader zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan het geleidelijk uitfaseren van middelen en/of het in beeld brengen van en het stellen van doelen op het gebied van milieubelastingspunten per teelt. Hierbij is het van groot belang om met agrarische en ecotoxicologische logica te prioriteren, voor een gedragen afbouwplan. Daarbij dienen extra kosten voor agrarische ondernemers in ogenschouw te worden genomen.

Bijlage: schets blauwdruk voortoets

Indien wordt voldaan aan de voorwaarden zoals beschreven in de conclusies, achten wij het mogelijk om een individuele voortoets uit te voeren in de vorm van een checklist. Deze checklist dient minimaal de volgende onderdelen te bevatten:

- Toetsing aan landelijke voorschriften inzake de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen:
Controleer of alle relevante landelijke regelgeving wordt nageleefd.
- Toetsing aan provinciale eisen:
Beoordeel of er aanvullende eisen vanuit de provincie van toepassing zijn en of hieraan wordt voldaan.
- Controle op Natura 2000-beheerplannen:
Verifieer of er aanvullende bepalingen in Natura 2000-beheerplannen gelden en of deze correct zijn geïmplementeerd.
- Bufferzones:
Controleer of een eventuele (provinciale) bufferzone aanwezig is en conform de geldende richtlijnen wordt toegepast.
- Smitplan voor de teelt
Zorg dat er een actueel en volledig spuitplan beschikbaar is voor de betreffende teelt.
- Gecertificeerde registratie van gewasbeschermingsmiddelen
Registreer de toepassingen (hoeveelheden, data) van de gebruikte middelen.



Schuttelaar
& Partners

Toelichting grondslagen

In dit document kunt u secties vinden die onleesbaar zijn gemaakt. Deze informatie is achterwege gelaten op basis van de Wet open overheid (Woo). De letter die hierbij is vermeld correspondeert met de bijbehorende grondslag in onderstaand overzicht.

J Art. 5.1 lid 2 sub e

Het belang van de openbaarmaking van deze informatie weegt niet op tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen