

## GS Beslisdocument: voorstel of mededeling voor PS

<b>GS-Vergaderdatum</b> 21 oktober 2025	<b>Bespreking</b> Besluitvormend	<b>Vertrouwelijk</b> 5.1.2.e
<b>Akkoord Concerncontrol</b> Ja, met advies	<b>Urgent</b> Ja	<b>Case/documentnummer</b> C2362664/6193464
<b>Programma</b> Natuur	<b>Portefeuillehouder</b> mevrouw 5.1.2.e	
<b>Opdrachtgever/Programmamanager</b> de heer 5.1.2.e	<b>Telefoon/email</b> 5.1.2.e 5.1.2.e@brabant.nl	
<b>Auteur</b> Mevrouw 5.1.2.e	<b>Telefoon/email</b> 5.1.2.e 5.1.2.e@brabant.nl	
<b>Onderwerp</b> Aanpak overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden		

### Voorstel

1. De aanpak overgangsgebieden vast te stellen;
2. Provinciale Staten te informeren over de aanpak overgangsgebieden en daartoe de Statenmededeling vast te stellen.

### Tekst Openbare Besluitenlijst

Er wordt een persbericht opgesteld, ook afgestemd met dossier ammoniakemissie-eisen.

Woordvoerder: 5.1.2.e

### Aanvullende toelichting relevant voor GS

Dit dossier is oriënterend besproken op 30 september.

### Aanleiding

Conform de [Statenmededeling](#) van maart 2025 wordt er gewerkt aan beleid voor overgangsgebieden. Dit zijn zones rond N2000-gebieden waar de provincie via maatregelen op het vlak van meststoffen, gewasbeschermingsmiddelen en hydrologisch watersysteemherstel (hogere waterpeilen en grondwateronttrekkingen t.b.v. beregening) wil sturen op het in een goede staat van instandhouding geraken van de natuur en Brabant Open. Het uitgangspunt is dat agrarische gronden in overgangsgebieden hun functie behouden. Vanuit de aanpak overgangsgebieden zal geen verplichting volgen om deze gronden de bescherming van een N2000-gebied of NNN te geven. Conform het bestuursakkoord moet er deze collegeperiode tot besluitvorming plaatsvinden.

De aanpak overgangsgebieden is onderdeel van een bredere aanpak om drukfactoren op Natura 2000-gebieden te verminderen en te werken aan natuur- en waterherstel. Ook vanuit de BOS 2.0, de KRW-impuls, de ALG en GGA, de Uitvoeringsagenda Landbouw & Voedsel, en het Actieplan gewasbeschermingsmiddelen wordt gewerkt aan deze doelen. Het is dan ook uitdrukkelijk niet zo dat met de inzet op overgangsgebieden alle drukfactoren op Natura 2000-gebieden worden weggelaten.

We hebben een aantal opties voor het realiseren van overgangsgebieden in kaart gebracht: 1) via een apart programma Overgangsgebieden en 2) via de N2000-beheerplannen. Al dan niet met een juridische doorwerking van het beleid via de omgevingsverordening.

Een derde optie is om als provincie geen beleid vast te stellen voor de overgangsgebieden en daarvoor naar een nieuw kabinet te kijken. Deze optie hebben we niet uitgewerkt omdat deze niet conform het bestuursakkoord is en we Brabant zoveel mogelijk open willen krijgen. Daarnaast komen we (eind 2025) in de knel met handhavingverzoeken rondom gewasbeschermingsmiddelen.

We hebben ons tot nog toe op de eerste optie gericht (via een apart programma Overgangsgebieden met doorwerking via de omgevingsverordening). Deze optie brengt aanzienlijke financiële consequenties met zich mee. Een advies van advocatenkantoor AKD over nadeelcompensatie laat zien dat het opleggen van gebruiksbeperkingen aan grondgebruik via de omgevingsverordening kosten geeft vanwege afwaardering van grond. Bij een overgangsgebied van 500 meter komen deze de kosten uit in de orde van grootte van €<sup>5.1.2.i</sup> mln\*. Middelen die de provincie nu (en waarschijnlijk ook toekomstig) zeer beperkt (nu alleen ca €<sup>5.1.2.i</sup> uit versnellings- en koplopergelden en een (nog te bepalen) deel van de €<sup>5.1.2.i</sup> voor de Peel) voor dit dossier ter beschikking heeft. Bovendien is besluitvorming binnen deze bestuursperiode niet haalbaar, zoals in het bestuursakkoord is vastgelegd. Daarom is bezien of er andere mogelijkheden zijn. Daarbij focussen we nu op de uitwerking van de tweede optie (het voorkeursalternatief), via de N2000-beheerplannen.

5.1.2.i

#### *De aanpak overgangsgebieden (voorkeursalternatief)*

Het voorkeursalternatief is zoals hierboven toegelicht om het beleid voor de overgangsgebieden vorm te geven via de Natura 2000-beheerplannen. Als provincie hebben we de wettelijke verplichting om de Natura 2000-beheerplannen iedere zes jaar te actualiseren (net als alle andere provincies). We kunnen voor alle Natura 2000-gebieden waar de provincie voortouwnemer is (17 gebieden) in één keer een actualisatie doorvoeren. Dit is een bevoegdheid van GS.

In het N2000-beheerplan kunnen we aangeven dat:

- 1) een bepaalde activiteit geen significant negatief effect heeft (en dus is toegestaan); of dat

- 2) een activiteit die op zichzelf wel negatief effect kan hebben, vrijgesteld wordt van de vergunningplicht. Dat kan pas als dit passend is beoordeeld. Aan de vrijstelling kunnen eventueel voorwaarden verbonden worden waardoor met zekerheid onderbouwd is dat er geen negatief effect ontstaat.

Vanwege jurisprudentie rondom gewasbeschermingsmiddelen ([uitspraak lelieteelt in Drenthe](#)) en grondwateronttrekkingen ([uitspraak de Peel](#)) moeten we de beheerplannen sowieso actualiseren voor agrarische activiteiten en kunnen we daarin deze activiteiten niet zondermeer vrijstellen, of vrijstellen onder voorwaarden. Legale activiteiten die al bestonden op het moment dat een gebied als Natura 2000-gebied werd aangewezen (bestaand gebruik), kunnen worden voorgezet. Voor gewasbescherming liggen er momenteel diverse handhavingsverzoeken bij de Omgevingsdienst (ODBN) die we niet kunnen blijven afwijzen. Wanneer we deze onderdelen van de beheerplannen wijzigen ontstaat er duidelijkheid dat in ieder geval binnen het overgangsgebied, een vergunningplicht bestaat. Dit is geen verbod dat rechtstreeks doorwerkt naar ondernemers wat in de omgevingsverordening wel mogelijk geweest was. Praktisch gezien zal er wel een effect ontstaan omdat een vergunning niet/moeilijk te verlenen is. Vanwege kennisleemtes is het namelijk erg lastig aan te tonen dat er geen significant negatief effect is (irt gewasbeschermingsmiddelen); de bewijslast ligt bij de ondernemer. Met deze route ontstaat er duidelijkheid voor de bestaande handhavingsverzoeken. Hiervoor werken we aan een handhavingsperspectief (vergelijkbaar als het handelingsperspectief voor grondwateronttrekkingen in De Peel, zoals vastgesteld door GS op 11 februari 2025).

Met de verduidelijking dat voor gewasbeschermingsmiddelen en onttrekkingen een vergunningplicht bestaat en het feit dat het op dit moment feitelijk niet mogelijk is die vergunning te verlenen, sturen we indirect op extensiever (of innovatiever) grondgebruik. Doelbereik is wel afhankelijk van de inzet op handhaving (gold ook voor de route via de omgevingsverordening).

Het voorkeursalternatief leidt niet tot vergelijkbaar doelbereik als de route via een apart programma met directe doorvertaling naar de omgevingsverordening. Andere organisaties (zoals waterschap De Dommel) wijzen de provincie op het belang van duidelijkheid en borging. Echter, met de inzet op het N2000-beheerplan, kan op een later moment alsnog de doorvertaling naar de omgevingsverordening worden gemaakt. Ook wanneer bv een nieuw Kabinet komt met instructieregels voor overgangsgebieden.

#### *Mogelijkheden voor zonerings*

Uit oogpunt van proportionaliteit en effectiviteit heeft het de voorkeur om in te zetten op een zone rond de natuurgebieden: de overgangsgebieden. Deze zones worden dan geen onderdeel van de omgevingsverordening, maar worden in het Natura 2000-beheerplan gebruikt om aan te geven waar in ieder geval een vergunningplicht geldt.

Op dit moment is het echter erg lastig om juridisch gezien een zone te bepalen voor gewasbeschermingsmiddelen. Er is momenteel nog beperkte inhoudelijke wetenschappelijke /ecologische kennis over de verspreiding en effecten van gewasbeschermingsmiddelen op N2000-gebieden. We gaan onderzoeken of zonerings voor gewasbeschermingsmiddelen mogelijk is, maar voornamelijk is hier juridisch nog geen onderbouwing voor te vinden. Voor grondwateronttrekkingen is

dit waarschijnlijk wel mogelijk, bijvoorbeeld door aan te sluiten bij de attentiezone waterhuishouding. Het is van belang hierbij aansluiting te zoeken bij het Brabantse Beregeningsbeleid, dat momenteel in concept is.

De inzet op zonering (voor zowel grondwateronttrekkingen als gewasbeschermingsmiddelen) vereist een zorgvuldige juridische en inhoudelijke onderbouwing die ook passend beoordeeld (incl. planmer) moet worden.

Vanwege onvoldoende kennis over met name effecten van gewasbeschermingsmiddelen op de natuur is op basis van de passende beoordeling mogelijk geen zone te bepalen of houdt de grootte van het overgangsgedebied wellicht geen stand voor de rechter. De kans is zeer aanzienlijk dat als het niet mogelijk is om een juridisch houdbare zone voor gewasbeschermingsmiddelen te bepalen ([in Drenthe wordt de vergunningplicht voor lelieteelt in de heel provincie gehandhaafd](#)) en dan is al het gebruik van gewasbescherming in Noord-Brabant vergunningplichtig (wat nu in feite al het geval is, vanwege wetgeving en jurisprudentie). In dit geval komt de akker- en tuinbouw in Brabant flink onder druk te staan. Met een handhavingsperspectief (risicogerichte benadering) kan duidelijk gemaakt worden waar de prioriteit voor toezicht en handhaving ligt. Het ligt voor de hand om de prioriteit te geven aan de zones direct rondom de Natura 2000-gebied. Dit is geen echte zonering (het ontslaat je niet van de plicht om buiten die gebieden ook toezicht en handhaving uit te voeren), maar zal communicatief wel richting geven aan waar en wanneer ondernemers kunnen verwachten dat zij over moeten gaan op extensiever (of innovatiever) grondgebruik.

Met het opnemen van een zone wordt de verwachting gewekt richting ondernemers dat buiten de zone geen vergunningplicht geldt. In het geval een zone juridisch gezien geen standhoudt bestaat het risico dat de provincie aansprakelijk wordt gesteld voor geleden schade die is ontstaan door investeringen vanwege gewekte verwachtingen.

De wenselijkheid om tot een ecologische onderbouwde zone te komen zullen we ook onder de aandacht blijven brengen bij het Rijk, o.a. via het IPO. De minister van LVVN heeft een verkennend onderzoek uitgezet bij RIVM en WUR om te komen tot een objectieve onderbouwing van spuitzonering in de nabijheid van bebouwing en natuurgebieden.

Voor de begrenzing van de overgangsgedebieden voor grondwateronttrekkingen onderzoeken we of we hiervoor de attentiezone waterhuishouding uit de omgevingsverordening als basisuitgangspunt kunnen gebruiken (waarbij we weten dat deze in diverse gevallen ontoereikend is en aanpassing vereist) voor vertaling naar het N2000-beheerplan. Zoals eerder aangegeven moet hier de synergie met het Brabantse beregeningsbeleid worden gezocht, waarbij het van belang is goed te duiden wat inhoudelijk nodig is voor het behalen van de Natura 2000-instandhoudingsdoelen en wat mogelijke juridische risico's zijn (vanwege de uitspraak mbt grondwateronttrekkingen in de Peel).

Voor meststoffen onderzoeken we de richting om aan te sluiten bij de Europese en landelijke ontwikkelingen (verdwijnen derogatie, 8<sup>e</sup> NAP) en in het Natura 2000-beheerplan geen aanvullende uitspraken te doen mbt mest bovenop al bestaand beleid.

#### *Nadeelcompensatie*

Nadeelcompensatie is met het voorkeursalternatief naar alle waarschijnlijkheid niet aan de orde omdat alleen rechtstreeks werkende regels in een programma, waarbij een specifiek benoemde

activiteit wordt toegestaan, op grond van de Omgevingswet als schadeveroorzakende maatregel wordt aangemerkt.

Los van nadeelcompensatie is er mogelijk een risico op financiële compensatie doordat in de beheerplannen van 2017 is opgenomen dat 'regulier agrarisch gebruik' rechtstreeks is toegestaan. Doordat er nu wordt aangegeven dat het gebruik van gewasbescherming of grondwateronttrekkingen wel vergunningplichtig zijn, kan er schade ontstaan voor ondernemers die gebaseerd op het plan uit 2017 investeringen hebben gedaan. Het is juridisch nog onduidelijk of dat aan de orde is omdat dat afhankelijk is van de referentiesituatie. We vragen hiervoor juridisch advies. Bij ontwerpbesluitvorming (voor de zomer in 2026) hebben we meer inzicht in dit risico en de orde van grootte.

#### *Impact grondgebruik en doelen, oa vermindering stikstofemissies*

De vergunningplicht voor gewasbeschermingsmiddelen en grondwateronttrekkingen betekent naar verwachting dat in de omgeving van N2000-gebieden alleen grasland en biologische akker- en tuinbouw (mits passend binnen aanpassingen in het watersysteem) mogelijk blijven. Al is dat wel afhankelijk van de mogelijkheid om vrijstelling voor biologische middelen te kunnen geven. Ook de mate waarin er eventueel sprake is van bestaand gebruik (ten tijde van de aanwijzing van het N2000-gebied) is hier van invloed op (omdat bestaand gebruik kan worden gecontinueerd zonder vergunningplicht). Via GIS-analyses gaan we voor verschillende zones het aanwezige grondgebruik bij aanwijzing en anno nu in beeld brengen. In de planMER zal in beeld worden gebracht wat het effect van de beperkingen en het veranderend grondgebruik is op emissies en daarmee op de natuur- en waterdoelen.

Omdat we indirect sturen op grondgebruik sturen we met het de aanpak overgangsgebieden niet meer direct op vermindering van emissies van mest. Hiermee vervalt de overlap tussen maatregel 4 Veldemissies uit de BOS en de aanpak overgangsgebieden. Maatregel 4 kan nog wel eigenstandig als onderdeel van de BOS worden uitgevoerd om te kijken welke (vrijwillige) maatregelen mogelijk zijn om veldemissies te verminderen.

Er zijn echter wel effecten op het grondgebruik en daarmee op emissies te verwachten, ook omdat er via het uitvoeringsspoor hydrologische maatregelen (met de waterschappen) worden genomen. Deze maatregelen leiden in de meeste gevallen tot een hoger grondwaterpeil, waardoor gronden vaak extensiever gebruikt worden, met als neveneffect dat er minder mest gebruikt wordt (gaat niet in alle gevallen op).

Met de aanpak overgangsgebieden dragen we bij Brabant Open, omdat dit een bijdrage levert aan natuurherstel. Daarnaast draagt het bij aan de KRW-doelen, vanwege de vermindering van gewasbeschermingsmiddelen, uitspoeling van nutriënten en onttrekkingen.

#### *Stimulerende maatregelen en doorvertaling omgevingsverordening*

Naast het sturen op activiteiten kunnen we in de actualisatie van de beheerplannen ook vrijwillige stimulerende maatregelen voor overgangsgebieden opnemen. Ook kunnen we kijken of we kunnen

onderbouwen of we bepaalde activiteiten (denk aan biologische gewasbescherming, spotspraying) wel vrij kunnen stellen. Dit vergroot het perspectief voor ondernemers. Dit moet wel passend beoordeeld worden in het beheerplan. Om het natuurherstel te borgen kan er in de actualisatie worden opgenomen dat er in bv 2031 een actualisatie plaatsvindt van het doelbereik en dat wanneer dit onvoldoende is, er in bv 2033 de overgangsgebieden alsnog opgenomen worden in de Omgevingsverordening. Het voordeel hiervan is dat je een grote mate van voorzienbaarheid creëert wat de nadeelcompensatie zal dempen (omdat er meer tijd zit tussen het vaststellen van het programma – in dit geval het beheerplan – en de daadwerkelijk doorvertaling in de omgevingsverordening).

Daarnaast is het van belang dat er stimulerend instrumentarium ingezet wordt. Denk aan een herwaarderingsregeling voor grond en/of kavelruil in gebiedsprocessen om ervoor te zorgen dat er voor ondernemers een juiste plek gezocht wordt.

Uit de plan-mer kan blijken dat vrijstellingen voor bijvoorbeeld het gebruik van biologische middelen of spotspraying niet mogelijk zijn.

#### *Relatie met GGA*

In de GGA-gebieden wordt gewerkt aan het verminderen van drukfactoren op Natura 2000-gebieden. In de gebiedsvisies wordt veel gesproken over het extensiveren van gronden rondom deze gebieden. Hiermee zetten de GGA's al de eerste stappen op weg naar het realiseren van overgangsgebieden.

#### *Dossier ammoniakemissie-eisen*

Momenteel wordt ook gewerkt aan een bijstelling van de aanpak rondom de ammoniakemissie-eisen. In dat dossier wordt ook nagedacht over een bepaalde zonerings rondom Natura 2000-gebieden. Voor de onderbouwing van zones is het belangrijk om beide dossiers goed op elkaar af te stemmen. Dat laat onverlet dat vanuit doelbereik voor wateronttrekkingen, gewasbeschermingsmiddelen en stikstofemissies uit veehouderijen verschillende zones gehanteerd kunnen worden al naar gelang het effect dat de activiteit heeft op de instandhoudingsdoelstellingen.

Een zone gericht op gewasbeschermingsmiddelengebruik raakt tuin- en akkerbouwers (die niet aan de lat staan voor ammoniakemissie-eisen uit stallen) en melkveebedrijven. Voor deze laatste groep hebben beide dossiers impact. Deze impact kan zowel positief zijn (bv omdat melkveebedrijven vrijkomende grond makkelijker ter beschikking kunnen krijgen) maar ook negatief (omdat bij voedergewassen ook gewasbeschermingsmiddelen gebruikt worden en bouwplan rotatie/samenwerking met akkerbouwers wordt ingeperkt).

**Planning.** Voor de zomer van 2026 actualiseren we dit deel van de 17 Natura 2000-beheerplannen en stelt ons college dit in ontwerp vast. Vervolgens start de terinzagelegging, na verwerking van de zienswijzen stellen wij dit deel van de N2000-beheerplannen definitief vast. De verwachting is dat dit eind 2026 zal gebeuren. Het participatieproces loopt door, zoals hierboven ook beschreven. Naar verwachting is er een MER-plicht voor dit deel van de actualisatie van de N2000-beheerplannen. Hiervoor zal eerst een NRD (Nota van Reikwijdte en Detailniveau) worden opgesteld. Deze wordt begin 2026 vastgesteld en wordt daarna ter inzage gelegd.

### Financiën en relatie met begroting

Aan dit voorstel zijn geen directe kosten verbonden. Het voorkeursalternatief middels de Natura 2000-beheerplannen leidt hoogstwaarschijnlijk (zie risicoparaagraaf financieel) niet tot een nadeelcompensatieplicht. Uit het advies van AKD blijkt dat voorzienbaarheid eventueel optredende nadeelcompensatie dempt naar gelang er meer tijd zit tussen de vaststelling van het programma onder de Omgevingswet (in dit geval het N2000-beheerplan – onderdeel aanpak overgangsgebieden) en de Omgevingsverordening. Met deze aanpak creëren we dus actief voorzienbaarheid voor een mogelijke doorvertaling van overgangsgebieden in de Omgevingsverordening op een later moment.

We onderzoeken of deze aanpak, en doelbereik van deze aanpak, leidt tot meer kosten vanuit VTH opzicht en komen, wanneer dit het geval is, met een voorstel tot het dekken van deze kosten bij ontwerpbesluitvorming in 2026. Hierin verschilt het voorkeursalternatief overigens niet met het oorspronkelijke plan, waarbij voor doelbereik toezicht en handhaving ook essentieel was geweest.

Commented 5.1.2.e Irt handhavingsverzoek

### Kosten/opbrengsten verbonden aan dit voorstel

Jaar	Bedrag	Ten laste/gunste van post	Product

### Risico's en gevolgen

Juridisch:

Geen specifieke juridische risico's. Anders dan een omgevingsverordening werkt een Natura 2000-beheerplan niet rechtstreeks door naar ondernemers, omdat er geen geboden in opgenomen kunnen worden. Opgesteld in samenwerking met: 5.1.2.e en M. 5.1.2.e

5.2.1

Financieel:

Het voorkeursalternatief middels de Natura 2000-beheerplannen leidt hoogstwaarschijnlijk niet tot een nadeelcompensatieplicht. Er zit nog een onzekerheid betreffende het volgende: in de beheerplannen van 2017 hebben we 'regulier agrarisch gebruik' vrijgesteld van vergunningplicht. Het is juridisch nog onduidelijk of ondernemers hier rechten aan kunnen ontlenen. In dat geval zal er toch sprake kunnen zijn van een financiële compensatie (beperkte afwaardering grond). Dit is ook afhankelijk van de referentiesituatie. We vragen hiervoor juridisch advies. Dit juridisch advies wordt meegenomen in de risicoparaagraaf van het ontwerpbesluit mbt de actualisatie van

de Natura 2000-beheerplan voor overgangsgebieden, dat medio 2026 genomen zal worden.

Opgesteld in samenwerking met: 5.1.2.e

Europees:

Opgesteld in samenwerking met:

Strategie & Kennis:

Opgesteld in samenwerking met:

Personeel:

Voor de projectleider overgangsgebieden wordt capaciteit beschikbaar gesteld.

Opgesteld in samenwerking met:

Concerncontrol:

Akkoord met oriënterende bespreking met advies:

Rondom overgangsgebieden zijn 3 opties uitgewerkt waarbij het voorkeursalternatief is aangegeven om het beleid vorm te geven via de natuurbeheerplannen. Deze optie laat nog onduidelijkheden, onzekerheden en risico's zien waarbij op diverse punten nog nader onderzoek nodig is/plaatsvindt. Wij adviseren te borgen dat spoedig gestructureerd aantoonbaar risicomanagement conform de nota risicomanagement en weerstandsvermogen plaatsvindt zodat dit inzicht bij besluitvorming kan worden meegewogen.

Opgesteld in samenwerking met: 5.1.2.e

Actieve communicatie:

Met betrekking tot communicatie en participatie is het van groot belang deze aanpak goed te duiden. Voor de zomer hebben we in een participatieproces op ambtelijk niveau verkennende gesprekken gevoerd, waarin we ook hebben aangegeven dat we als provincie nog zoekend zijn in hoe we dit beleid goed vorm kunnen geven (in instrumenten). In deze gedachtegang past de vervolgstap via de Natura 2000-beheerplannen weliswaar, maar dit vereist niettemin zorgvuldige communicatie. Het voorstel is zo snel mogelijk PS te informeren (gepland voor 21 oktober) en daarna onze stakeholders, onder andere met een Q&A. Vervolgens kunnen we (zoals afgesproken) verder met de participatie in de gebieden en andere stakeholders (zie Statenmededeling).

Risico communicatie: deze route kan worden opgevat als een verzwarende, onder andere vanwege de omvang van de zone. Belangrijke elementen in de communicatieboodschap zijn de duiding van jurisprudentie en de gevolgen daarvan voor N2000-beheerplannen, wat deze aanpak concreet gaat betekenen voor ondernemers / grondeigenaren en waar de participatieve ruimte zit.

Voorgesteld wordt om voorafgaand aan definitieve besluitvorming een bestuurlijk gesprek te voeren met de ZLTO waarbij gedeputeerde Roijackers en gedeputeerde Oudenhoven de ZLTO bijpraten over deze aanpak.

Opgesteld in samenwerking met: 5.1.2.e

Urgent

Ja, omdat de aanpak overgangsgebieden op korte termijn met de Staten en stakeholders gedeeld moeten worden.

**Bijlage(n)**

**Corsa stuknummer document      Bijvoegen voor GS**

Statenmededeling

6193465

Ja

Advies AKD

6193466

Ja