

Memorandum

Aan 5.1.2.e 5.1.2.e
 Van Houthoff
 Datum 29 april 2025
 Betreft Gebruik van gewasbeschermingsmiddelen nabij Natura 2000-gebieden

1. Inleiding

- 1.1. In recente uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de "**Afdeling**") en lagere rechters is een verplichting tot het verkrijgen van een natuurtoestemming voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen aangenomen.
- 1.2. Op verzoek van 5.1.2.e hebben wij onderzocht onder welke voorwaarden (voortgezet) gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (toch) mogelijk is zonder (nieuwe) natuurtoestemming. Dit memo beschrijft, bij wijze van juridische opinie, drie sporen waarlangs dit – binnen de bestaande juridische kaders¹ – mogelijk zou kunnen zijn.
- 1.3. Deze drie sporen vormen samen onderstaand stappenplan voor het, toelaten van, gebruik van gewasbeschermingsmiddelen nabij Natura 2000-gebieden.²

Gebruik gewasbeschermingsmiddelen zonder natuurtoestemming

Stap 1: Aantonen dat geen sprake is van een toestemmingsplichtig 'project'

→ Bijvoorbeeld door aan te tonen dat toepassing van het middel op voldoende afstand van Natura 2000-gebied plaatsvindt.

Stap 2: Aantonen van voortgezet gebruik als één-en-hetzelfde project

→ Door inzichtelijk te maken dat het agrarisch gebruik, inclusief gewasbeschermingsmiddelen, sinds de referentiedatum plaatsvindt met eenzelfde doel, mate van continuïteit, locatie en voorwaarden.

Stap 3: Aantonen dat het gebruik binnen de referentiesituatie past

→ Door de referentiesituatie te onderbouwen aan de hand van het planologisch kader en relevante algemene regels.



- ¹ N.B. 1: Niet is uitgesloten dat ook andere sporen bestaan die ervoor kunnen zorgen dat bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen geen natuurtoestemming nodig is (bijvoorbeeld een (provinciale) vrijstelling). In dit memo wordt echter bewust gekozen voor de behandeling van alleen de drie meest voor de hand liggende en eenvoudig te implementeren sporen.
- ² N.B. 2: Dit memo beoogt geen uitspraak te doen over de schadelijkheid van gewasbeschermingsmiddelen voor mens, dier of milieu. Dat dergelijke gevolgen kunnen optreden, volgt reeds uit de regulering van deze stoffen. Verdere uitspraken daarover vallen buiten onze expertise.

Vooraf

Op dit moment is het onduidelijk of, en in welke mate, de recente uitspraken rond de natuurtoestemmingsplicht bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen breder toepasbaar zijn dan de casussen waarop deze uitspraken zijn gebaseerd.

Daarbij dient te worden opgemerkt dat een enkele uitspraak over een activiteit ook niet automatisch kan leiden tot een natuurtoestemmingsplicht voor alle toepassers van gewasbeschermingsmiddelen. Deze natuurtoestemmingsplicht dient in beginsel per activiteit te worden bepaald door het bevoegd gezag. Deze uitspraken zouden dan ook niet automatisch moeten leiden tot een landelijk de facto 'verbod' op het gebruik van deze middelen als gevolg van de natuurtoestemmingsplicht.

Zonder aan het voorgaande af te willen doen, kunnen individuele toepassers van gewasbeschermingsmiddelen het driestappenplan zoals beschreven in dit memo ook gebruiken om hun natuurbeschermingsplicht vast te stellen c.q. daaronder vandaan te blijven.

2. Lijn 1: Inzet gewasbeschermingsmiddelen → geen project

Projectbegrip

- 2.1. Wanneer het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen niet kwalificeert als project in de zin van de Habitatrichtlijn, geldt geen natuurtoestemmingsplicht.
- 2.2. Uit artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn volgt dat voor een (plan of) 'project' dat mogelijk significant negatieve gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, voorafgaand aan het verlenen van toestemming daarvoor moet worden onderzocht of er aantasting van de natuurlijke kenmerken van dat gebied kan optreden. Dit artikel vormt de basis voor de natuurtoestemmingsplicht voor een project, zoals neergelegd in artikel 5.1, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet.
- 2.3. Het begrip 'project' omvat niet alleen werken of ingrepen die de materiële toestand van een locatie wijzigen.³ Ook zonder fysieke ingreep in het milieu kan sprake zijn van een 'project'.⁴ Bepalend is of er, met inachtneming van het voorzorgsbeginsel,⁵ ten opzichte van de referentiesituatie significante gevolgen kunnen optreden voor een Natura 2000-gebied.⁶

Voorbeeld: Bij het beweiden van grasland door koeien vindt geen fysieke ingreep plaats, toch wordt het beweiden van koeien aangemerkt als project in de zin van de Habitatrichtlijn enkel omdat het significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.⁷

- 2.4. Gebruik van gewasbeschermingsmiddelen *kan* – zo nemen wij in dit memo als uitgangspunt – significante negatieve gevolgen hebben voor Natura 2000-gebieden. Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen *kan* dan ook kwalificeren als een natuurtoestemmingsplichtig project in de zin van de Habitatrichtlijn.⁸

Causaliteitsketen

³ Zie o.a. HvJ EU 17 maart 2011, ECLI:EU:C:2011:154 (Brussels Hoofdstedelijk Gewest) r.o. 19-24; HvJ EU 19 april 2012, ECLI:EU:C:2012:225 (Pro-Braine ASBL), r.o. 31; HvJ EG 28 februari 2008, ECLI:EU:C:2008:133 (Abraham e.a.).

⁴ In oudere Afdelingsjurisprudentie was een fysieke ingreep in het milieu nog wel vereist voor de kwalificatie als project, zie o.a. ABRvS 27 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY7293 (Gemotoriseerde strandexcursies Terschelling), ABRvS 1 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9049 (Veehouderij Winterswijk-Meddo) en ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3380 (Helikoptervluchten boven Natura 2000-gebied).

⁵ HvJ EU 17 april 2018, Oerbos Białowieska Polen, EU:C:2018:255; zie ook HvJ EU 11 april 2013, Sweetman e.a., EU:C:2013:220; HvJ EU 21 juli 2016, Orleans e.a., EU:C:2016:583.

⁶ HvJ EU 7 november 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment e.a., EU:C:2018:882; ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604. Zie ook ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3380, AB 2015/70, m.nt. Ch. Backes; M.I.J. Zijlmans, 'Een 'project' of 'andere handeling' in de zin van artikel 19d Natuurbeschermingswet 1998', JM 2014/912; P. Mendelts, 'Wat is een 'project' als bedoeld in artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn?', JFf 2015/1, p. 3-9.

⁷ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604.

⁸ Dit betekent overigens niet dat elk afzonderlijk perceel als project moet worden aangemerkt (zie ABRvS 3 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1687 en ECLI:NL:RVS:2023:1689).

- 2.5. Bij de beoordeling of gebruik van gewasbeschermingsmiddelen significante negatieve gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden dient de volgende causaliteitsketen te worden doorlopen:
- Bestaat er een causaal verband tussen de gewasbeschermingsmiddelen en de depositie daarvan op een Natura 2000-gebied?
 - Is er een causaal verband tussen de depositie in het Natura 2000-gebied en eventuele ecologische gevolgen?
 - Bestaat er een causaal verband tussen de ecologische gevolgen en de mogelijke significante impact op de instandhoudingsdoelstellingen in het Natura 2000-gebied?⁹
- 2.6. Of het causale verband in ieder van deze ketens kan worden aangetoond, dient te worden getoetst langs de lijn van het voorzorgsbeginsel.¹⁰

Wenk – Rol voorzorgsbeginsel

Het voorzorgsbeginsel beoogt risico's beheersbaar te houden¹¹ en niet om ieder (hypothetisch) risico volledig uit te sluiten.¹² Uiteindelijk bepaalt het bevoegd gezag welk risiconiveau maatschappelijk aanvaardbaar is.¹³

Voor toepassing van het voorzorgsbeginsel moet sprake zijn van dreigende (significante) milieuschade én wetenschappelijke onzekerheid over de omvang daarvan. Een enkele kans op schade is niet voldoende. Het voorzorgsbeginsel schrijft geen exact resultaat voor, maar dient als richtsnoer bij de normstelling. Het bevoegd gezag stelt de ondergrens van risico vast, mede op basis van maatschappelijk aanvaardbare risiconiveaus.¹⁴

De betrokken lidstaat of het bevoegd gezag – in geval van gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in beginsel het college van gedeputeerde staten van de desbetreffende provincie – heeft daarbij beoordelingsruimte op grond van artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn, maar moet wel elke redelijke

⁹ Zie voor een uitgebreide beschrijving van deze stappen: C. Backes en L. Boerema, 'Een drempelwaarde voor activiteiten die zeer geringe stikstofdeposities veroorzaken als deel van een oplossing van de stikstofcrisis', M en R 2021/107.

¹⁰ HvJ EU 17 april 2018, EU:C:2018:255 (Oerbos Białowieška Polen); zie ook HvJ EU 11 april 2013, C-164/17, EU:C:2013:220 (Sweetman e.a.); HvJ EU 21 juli 2016, C-387/15 en C-388/15, EU:C:2016:583 (Orleans e.a.); HvJ EU 16 juli 2020, ECLI:EU:C:2020:580 (WWF Italia Onlus e.a.).

¹¹ Zie o.a. C.R. Sunstein, *Laws of fear, beyond the precautionary principle*, Cambridge University Press 2005, p. 120; Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel van 2 februari 2000, COM(2000)1 def, waarnaar recente jurisprudentie (o.a. ABRvS 25 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2821) verwijst.

¹² N. de Sadeleer, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press 2002, p. 156-159. Zie ook T. Barkhuysen & F. Onrust, 'De betekenis van het voorzorgsbeginsel voor de Nederlandse (milieu)rechtspraak', in: M.N. Boeve & R. Uylenburg (red.), *Kansen in het omgevingsrecht*. Opstellen aangeboden aan prof. mr. N.S.J. Koeman, Centrum voor Milieurecht 2010, p. 51. Zie verder HvJ EU 25 juli 2018, Grace en Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, punt 39.

¹³ Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel van 2 februari 2000, COM(2000)1 def.

¹⁴ Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel van 2 februari 2000, COM(2000)1 def.

wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de geplande werkzaamheden voor het betrokken Natura 2000-gebied kunnen wegnemen.¹⁵

- 2.7. Voornoemde causaliteitsketen wordt op dit moment door het bevoegd gezag niet altijd juist toegepast. In een zaak rond lelieteelt waarover op 2 april jl. door de Afdeling uitspraak in is gedaan, voerde het college van gedeputeerde staten primair aan dat gewasbeschermingsmiddelen geen (enkel) negatief effect kunnen hebben op Natura 2000-gebieden.¹⁶ Daarin wordt voorbijgegaan aan de drie stadia in de causaliteitsketen. Het college maakte daar direct de stap van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen naar significante impact op de instandhoudingsdoelstellingen, dit is onnodig en legt een zware bewijslast bij het college. Het verdient de voorkeur de drie stadia zorgvuldig te doorlopen en per stadium te onderbouwen waarom de keten wordt doorbroken. Vooral bij de eerste schakel (het verband tussen inzet van het middel en depositie) lijken op basis van de beschikbare onderzoeken op dit punt de meeste aanknopingspunten om aan te tonen dat een relevant verband ontbreekt (zie hierna ook onder de afstandsgrens).

Argumenten tegen aanmerking als project

Argument: Toelating door Ctgb → geen project

- 2.8. Dit argument richt zich op de tweede keten in de causaliteitsketen; het ontcrachten van een causaal verband tussen de depositie in het Natura 2000-gebied en eventuele ecologische gevolgen.
- 2.9. Zoals de Afdeling overwoog in voornoemde uitspraak van 2 april jl., leidt het enkele feit dat een gewasbeschermingsmiddel is toegelaten door het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) niet tot de conclusie dat eventuele effecten op Natura 2000-gebieden kunnen worden uitgesloten. Het Ctgb toetst weliswaar op veiligheid voor mens, dier en milieu, maar beoordeelt niet de gevolgen voor specifieke Natura 2000-gebieden en hun instandhoudingsdoelstellingen.¹⁷ Dit argument is om deze reden minder kansrijk.

Argument: Emissie buiten een bepaalde afstand → geen project

- 2.10. Dit argument richt zich op de eerste causaliteitsvraag: het ontcrachten van een causaal verband tussen het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en depositie in Natura 2000-gebieden.
- 2.11. Zoals de Afdeling in de ViA15-uitspraak over stikstofemissie/-depositie – in essentie dezelfde vraag – overwoog is het hanteren van een afstandsgrens tot welke grens niet langer een causaal verband tussen emissie en depositie kan worden aangenomen op zichzelf niet in strijd is met de vereisten voor een voortoets of passende

¹⁵ HvJ EU 17 april 2018, C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255.

¹⁶ ABRvS 2 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1428.

¹⁷ ABRvS 2 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1428, r.o. 5.4.

beoordeling, mits deze afstandsgrens wordt gekozen op basis van de best beschikbare wetenschappelijke kennis.¹⁸ Dit argument is om deze reden meer kansrijk.

Wenk – Aanknopingspunten afstandsgrens

Er bestaat aanleiding om te veronderstellen dat de afstand waarbinnen een causaal verband kan worden aangetoond tussen het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en depositie in Natura 2000-gebieden meer waarschijnlijk enkele tientallen meters bedraagt, en dus aanzienlijk kleiner is dan de 25 kilometer die bij stikstofdepositie wordt gehanteerd. De reden hierachter is dat rond gewasbeschermingsmiddelen twee emissieroutes dienen te worden onderscheiden:

- 1. Directe 'drift': Dit betreft de verwaaiing van middeldeeltjes tijdens of kort na het spuiten. De depositie, c.q. het causaal verband tussen gebruik en depositie, kan in dit geval doorgaans worden berekend of gemeten tot op een afstand van - grofweg - enkele tientallen meters.¹⁹*
- 2. Diffuus atmosferisch transport: Een (klein) deel van de werkzame stof kan verdampen, zich via de atmosfeer over (grote delen van) het continent verspreiden en elders neerslaan. Voor deze route ontbreekt een betrouwbare methode om de causale relatie tussen emissie op perceelsniveau en depositie in een specifiek Natura 2000-gebied met de vereiste mate van zekerheid vast te stellen.*

Zie hierover ook de notitie van het RIVM naar aanleiding van het onderzoek van Stichting Meten = Weten en de daarin geanalyseerde studies.²⁰

Het diffuse aandeel is qua aard vergelijkbaar met algemene CO₂-uitstoot: de emissie is wijdverspreid en de bijdrage van een individueel project aan de lokale belasting is niet eenduidig te herleiden. De Afdeling heeft recent geoordeeld dat in dergelijke situaties de causaliteitsketen – van projectemissie tot significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied – niet kan worden doorlopen. Een passende beoordeling of toestemmingsplicht ontbreekt dan.²¹

De schijnbare onmogelijkheid om een causaal verband aan te tonen tussen emissie en depositie bij het diffuse aandeel ontslaat Nederland vanzelfsprekend niet van zijn verplichting om verslechtering van Natura 2000-gebieden te voorkomen (art. 6, tweede lid, Habitatrichtlijn).²² Daartoe dient Nederland passende

¹⁸ Vergelijk ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1299, r.o. 35.

¹⁹ Vergelijk de afstanden waar bijvoorbeeld binnen het EFSA-model wordt gerekend. N.b. spuitvrijzones zoals deze uit algemene regels volgen en de 'vuistregel' van 50 meter waarna in het ruimtelijke spoor geen gevolgen voor de gezondheid meer worden aangenomen door de Afdeling lijken ook op deze 'drift' gericht.

²⁰ RIVM, 'Duiding van de herkomst van stoffen aangetroffen in Drentse Natura 2000 gebieden', augustus 2020.

²¹ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4909, r.o. 23.-23.2

²² Vergelijk: ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1299, r.o. 36.2.

maatregelen te nemen zoals de thans als in algemene regels opgenomen drift-reducerende voorschriften bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

- 2.12. Ook het voorzorgsprincipe staat een afstandsgrens niet in de weg, omdat dit beginsel – als hiervoor toegelicht – is gericht op het beheersen van risico's (op significante effecten), niet op het volledig uitsluiten van elk hypothetisch risico. Dat is ook van belang bij het bepalen van een afstandsgrens.
- 2.13. N.B. Het instellen van een afstandsgrens leidt niet tot een volledige vrijstelling van de vergunningplicht (zoals bij de vroegere 'grenswaarden' in het PAS of de bouwvrijstelling), maar tot een beoordelingsvrijstelling waarvoor geen voorafgaande passende beoordeling verplicht is.²³

Aanbeveling 1: Stel landelijk of provinciaal een afstandsgrens vast, gebaseerd op de best beschikbare wetenschappelijke kennis over de maximale afstand waarbinnen een causaal verband tussen het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en depositie in Natura 2000-gebieden aanwezig kan zijn.

3. Lijn 2: Inzet gewasbeschermingsmiddelen → voortzetting van één-en-hetzelfde project

Eén-en-hetzelfde project

- 3.1. Wanneer het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen kwalificeert als voortzetting van één-en-hetzelfde project, is geen natuurtoestemmingsplicht vereist.
- 3.2. Als een project onder deze situatie valt, geniet het project een bepaalde 'overgangsrechtelijke bescherming'. Zolang het project niet wijzigt (en sprake blijft van 'één-en-hetzelfde project'), is geen natuurtoestemmingsplicht van toepassing. Is het oorspronkelijke project na de referentiedatum verder ingeperkt (bijvoorbeeld via nieuwe milieuvergunningen of algemene regels), dan geniet alleen het meest beperkte deel van het oude project nog overgangsrechtelijke bescherming.²⁴ Die bescherming kan daardoor alleen kleiner worden, niet groter.²⁵
- 3.3. Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie en de Afdeling volgen strenge eisen voor overgangsrechtelijke bescherming. Bij nieuwe of gewijzigde activiteiten moet steeds worden getoetst of sprake is van hetzelfde project. Daarbij wordt gelet op:²⁶
- (i) Gemeenschappelijk doel;
 - (ii) Continuïteit;

²³ ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159, r.o. 27-28.2.

²⁴ ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1891, r.o. 4-4.1.

²⁵ Anders zouden de overgangsrechtelijk beschermde activiteiten permanent aan beoordeling worden onttrokken (zie HvJ EU 7 november 2018, C 293/17 en C 294/17, ECLI:EU:C:2018:882 (PAS-arrest), r.o. 77).

²⁶ HvJ EU 7 november 2018, C 293/17 en C 294/17, ECLI:EU:C:2018:882 (PAS-arrest), r.o. 79 en 86; HvJ EU 14 januari 2010, C 226/08, ECLI:EU:C:2010:10 (Stadt Papenburg), r.o. 47; ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 22.1–22.7.

- (iii) Volledige overeenstemming in plaats van (vergunning)voorwaarden.²⁷
- 3.4. Zelfs beperkte wijzigingen in locatie, omvang of voorwaarden kunnen ertoe leiden dat sprake is van een (gedeeltelijk) nieuw project.²⁸
- Toepassing gewasbeschermingsmiddelen
- Gemeenschappelijk doel*
- 3.5. Als de activiteiten inhoudelijk op hetzelfde zijn gericht, is er sprake van een gemeenschappelijk doel. In de jurisprudentie wordt dit doorgaans ruim uitgelegd.²⁹
- 3.6. *Toepassing gewasbeschermingsmiddelen:* hier is het gemeenschappelijke doel veelal het beschermen van gewassen tegen ziekten en plagen ten behoeve van een optimaal teeltrendement.
- Continuïteit*
- 3.7. Van continuïteit is sprake als het project inhoudelijk doorloopt of aansluitend wordt voortgezet zonder onderbreking van betekenis.
- 3.8. *Toepassing gewasbeschermingsmiddelen:* bij wisselteelt kan bijvoorbeeld eenzelfde frequentie of patroon voor de inzet van middelen de continuïteit onderbouwen.³⁰
- Volledige overeenstemming (plaats en voorwaarden)*
- 3.9. Als de locatie en de vergunde voorwaarden (zoals maximale capaciteit of emissie-eisen) wezenlijk ongewijzigd blijven, blijft sprake van overeenstemming in plaats en voorwaarden.³¹ Deze overgangsrechtelijke bescherming ziet op het project en de activiteiten die samen dat project vormen.³² Een wijziging in drift hoeft, gelijk hoe dit bij stikstofemissie of -depositie werkt, daarom niet per definitie te leiden tot een nieuw project en daarmee tot een nieuwe natuurvergunningplicht.³³
- 3.10. *Toepassing gewasbeschermingsmiddelen:* bij ongewijzigde percelen en relevante (vergunning)voorwaarden, zoals dosis en toepassingsmethode, kan verdedigbaar sprake zijn van één-en-hetzelfde project.³⁴

²⁷ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 22.1–22.7 en HvJ EU 29 juli 2019, C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622 (Inter-Environnement Wallonie), r.o. 131.

²⁸ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 22.1–22.7; HvJ EU 29 juli 2019, C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622 (Inter-Environnement Wallonie).

²⁹ HvJ EU 7 november 2018, C 293/17 en C 294/17, ECLI:EU:C:2018:882 (PAS-arrest), r.o. 79; ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 22.5.

³⁰ HvJ EU 14 januari 2010, C 226/08, ECLI:EU:C:2010:10 (Stadt Papenburg), r.o. 47.

³¹ Vgl. ABRvS 21 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3393, r.o. 5.5 en Rb. Noord-Nederland 18 juni 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:2483, r.o. 3.4.3.

³² Vgl. ABRvS 1 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1528.

³³ Rb. Noord-Nederland 2 augustus 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:3266, r.o. 7-7.6.

³⁴ Deze laatste voorwaarden blijkt bij agrarische activiteiten vaker een uitdaging vgl: ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604

Aanbeveling 2: Stel een landelijke of provinciale beleidslijn op met handvatten voor het aannemen van de voortzetting van één-en-hetzelfde project. De hierboven genoemde punten kunnen als input dienen.

4. Lijn 3: Inzet gewasbeschermingsmiddelen → passend binnen referentiesituatie

- 4.1. Wanneer het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen niet leidt tot significante negatieve gevolgen ten opzichte van de referentiesituatie, is geen natuurtoestemmingsplicht vereist.

Saldering tegen de referentiesituatie

- 4.2. Uit recente jurisprudentie rond intern salderen volgt dat bij de beoordeling van de natuurvergunningplicht voor een (nieuw) project (de voortoets) in beginsel geen rekening kan worden gehouden met de gevolgen van een (oud) project op de relevante Natura 2000-gebieden.³⁵ Die gevolgen mogen met andere woorden in beginsel niet tegen elkaar worden weggestreept.

- 4.3. Er is echter ruimte om te stellen dat bij hernieuwd gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op agrarische gronden (zonder dat sprake is van een zuivere voortzetting van hetzelfde project) toch een vergelijking gemaakt mag worden met de gevolgen van eerder gebruik in de referentiesituatie. Bij hernieuwd gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op agrarische gronden wordt het oude gebruik immers gestaakt. Dit gebeurt niet om het gebruik van deze middelen als 'losse' mitigerende maatregel te beperken, maar omdat dubbeltallig gebruik praktisch onmogelijk en gelet op o.a. de relevante Wettelijk Gebruiksvoorschriften niet is toegestaan. Het staken van eerder middelengebruik is dan onderdeel van het nieuwe gebruik en geen opzichzelfstaande mitigerende maatregel in de zin van recente Europese jurisprudentie.³⁶ Hierdoor kan men verdedigen dat de gevolgen van het eerdere middelengebruik als referentie kunnen worden afgezet tegen de gevolgen van het hernieuwde gebruik.

Referentiesituatie bij inzet gewasbeschermingsmiddelen

- 4.4. In de Afdelingsuitspraak van 12 oktober 2022³⁷ is het kader gevormd voor het bepalen van de referentiesituatie bij bemesten. De Afdeling past dit kader ook toe bij het weiden van vee³⁸ en het lijkt redelijk deze lijn door te trekken naar het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Binnen dit kader dienen – vertaald naar het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen – de volgende vragen te worden beantwoord:

- a. Was het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen toegestaan onder het planologisch regime dat gold op de referentiedatum?

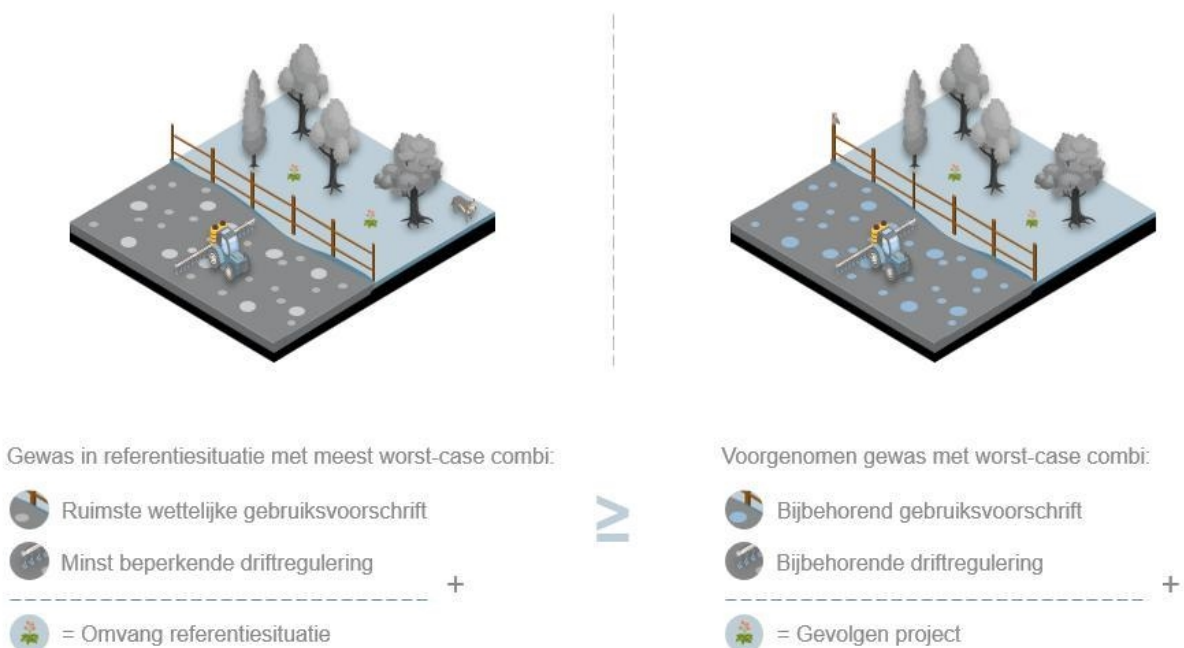
³⁵ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, r.o. 17.3.

³⁶ Vergelijk HvJ EU 15 juni 2023, C-721/21, ECLI:EU:C:2023:477 (Eco-Advocacy), r.o. 48-49 en HvJ EU 19 januari 2023, C-721/21, ECLI:EU:C:2023:39, r.o. 95-97.

³⁷ ABRvS 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874.

³⁸ ABRvS 21 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3886.

- b. Werden deze middelen vóór de referentiedatum feitelijk gebruikt op de gronden? (Bij bemesten gaat de Afdeling ervan uit dat dit zo is als de gronden als landbouwgrond in gebruik waren. Voor gewasbeschermingsmiddelen lijkt eenzelfde redenering mogelijk.)
 - c. Is na de referentiedatum een planologisch regime van kracht geworden waarin het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen niet langer was toegestaan?
- 4.5. Bij een positieve beantwoording van de eerste twee vragen en een negatieve beantwoording van de derde vraag kan een referentiesituatie voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen worden ontleend aan het planologisch regime. Bij een negatieve beantwoording van de eerste of tweede vraag, of een positieve beantwoording van de derde vraag, kan dat niet.
- 4.6. De omvang van de referentiesituatie kan worden vastgesteld door te bepalen wat de maximale toegelaten gevolgen voor de relevante Natura 2000-gebieden in de referentiesituatie waren. Daarbij dient te worden gekeken wat gelet op het planologisch toegestane gewas was met de grootste impact (op basis van de meest 'worst case'-combinatie van (ruimste) wettelijk gebruiksvoorschrift en (minst beperkende) driftregulering).³⁹ Visueel weergegeven ziet een vergelijking / saldering er dan als volgt uit:



³⁹ Vergelijk: ABRvS 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874.

- 4.7. Gelet op de recente rechtspraak rond intern salderen dient dit kader – volgens ons – te worden aangevuld met de vraag of het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen feitelijk nog bestaat of zonder natuurtoestemming opnieuw kan worden opgestart.⁴⁰ Als bijvoorbeeld sprake is van grasland dat eerst moet worden omgevormd tot teeltgrond, kan stikstofdepositie vrijkomen bij de voorbereidende werkzaamheden. Als hiervoor een natuurtoestemming nodig is, kan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen niet zonder natuurtoestemming beginnen.

Aanbeveling 3: Stel een landelijke of provinciale beleidslijn op met handvatten voor het bepalen van de referentiesituatie en de omvang daarvan bij gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Bovenstaande punten kunnen als input dienen.

⁴⁰ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923.