

## Begeleidingsformulier beleidsoverleg

BO Water & Bodem, Gezondheid & Brede Welvaart (5.1.2.e), ter besluitvorming

BO Natuur, Milieu & Aanpak Landelijk Gebied (5.1.2.e), ter kennisgeving

BO Stikstof, Ruimte & Wonen en Veiligheid (5.1.2.e), ter kennisgeving

BO Agrarische Ontwikkeling en bestuurlijke Samenwerking (5.1.2.e), ter kennisgeving

### Naam dossier

Aanpak overgangsgebieden en toezicht en handhaving gewasbeschermingsmiddelen

Datum overleg	Status	Case/documentnummer
23 februari 2026	Besluitvormend	nvt

### Programma

Vergunningen, Toezicht en Handhaving

Programmamanager (Opdrachtgever)	Telefoon/email	Akkoord
Mevrouw 5.1.2.e	(5.1.2.e) 5.1.2.e@brabant.nl	Ja

Auteur	Telefoon/email
5.1.2.e / 5.1.2.e	(5.1.2.e) 5.1.2.e@brabant.nl

### Voorstel/beslispunten

- 1) In te stemmen met de Conceptparagraaf handelingsperspectief T&H gewasbeschermingsmiddelen 2026 (bijlage 1):
  - a) Een lijn voor de beoordeling van en besluitvorming op handhavingsverzoeken inzake het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen ten behoeve van open teelten in de nabijheid van Natura 2000-gebieden;
  - b) In 2026 nog geen geprogrammeerd toezicht te houden.
  - c) Bij een handhavingsverzoek in teeltjaar 2026: De teler ontvangt een brief met een waarschuwing inzake de vergunningplicht, waarbij teeltseizoen 2026 als overgangperiode geldt. In dezelfde brief, tevens een voornemen last onder dwangsom op te nemen, om een volgende overtreding in/vanaf teeltjaar 2027 te voorkomen.
- 2) Indien niet akkoord met de VTH-voorstelpunten onder 1, 1a en 1c: Wanneer overgaan tot handhaving, door het opleggen van een last onder dwangsom, vanuit bestuurlijk-maatschappelijk oogpunt te vergaande consequenties heeft: In te stemmen met een aanvulling op de Conceptparagraaf door een afweging te maken tussen de volgende twee opties om in dezelfde brief aan de teler:
  1. alleen een voornemen last onder dwangsom (LOD) op te nemen om een volgende overtreding in/vanaf teeltjaar 2027 te voorkomen
  2. In plaats van een LOD, de teler ook als alternatief de gelegenheid te geven om gezamenlijk tot bindende afspraken te komen om binnen een redelijk termijn (3 of 5 jaar) in een afbouwpad te komen tot geen emissies buiten het perceel/gebied (beleids- en procesmatig wenselijk, volgens VTH en natuurjuristen niet juridisch houdbaar (op korte en lange termijn)
- 3) Instemmen met het toepassen van deze lijn – inclusief de besloten optie onder beslispunt 2 - in twee handhavingsverzoeken (Z/240505 en Z/250133), zoals verwoord in het BO formulier van de Omgevingsdienst (bijlage 2)

- 4) In te stemmen met het uitwerken van geprogrammeerd toezicht en handhaving vanaf 2027 op basis van risicogerichte prioritering en eventuele richting mee te geven (bijlage 3).

#### **Korte aanleiding**

Uit de wet en de uitspraak van de Raad van State van 2 april 2025 volgt dat telers een vergunning nodig hebben om gewasbeschermingsmiddelen te mogen gebruiken in de buurt van N2000-gebieden. Dat betekent dat telers moeten kunnen aantonen dat er bij het gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen géén significante negatieve effecten zijn op nabijgelegen N2000-gebieden. Bij de provincie Noord-Brabant zijn naar aanleiding hiervan diverse handhavingsverzoeken ingediend inzake het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij open teelten in de nabijheid van Natura 2000-gebieden.

Op dit moment is er vanuit juridisch oogpunt geen reden te bedenken om af te zien van handhaving.

#### **Nadere toelichting op het dossier**

De wijze waarop de provincie omgaat met de juridische situatie rondom het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (gbm) maakt onderdeel uit van de aanpak overgangsgebieden. Er is sprake van een complexe situatie: vanwege onvoldoende kennis is het heel moeilijk om te komen tot een inhoudelijk beoordelingskader (waaronder een afstandsbepaling voor gbm rondom N2000), is niet duidelijk welke vorm van gebruik van gewasbeschermingsmiddelen binnen de juridische kaders wel mogelijk is, en is het voor individuele ondernemers nagenoeg onmogelijk om zelf via een ecologisch onderzoek aan te tonen dat er geen effecten optreden.

Via een aantal lijnen werken we aan een begaanbare route om te komen tot én vermindering van emissies van gewasbeschermingsmiddelen én behoud van perspectief voor agrarische ondernemers. We zien dit als een 'overbruggingsperiode' totdat er vanuit Rijk systeemoplossingen komen.

Deze lijnen zijn (N.B. de beslispunten hebben betrekking op de derde lijn C):

#### **A. *Stapsgewijs toewerken naar zoveel als mogelijk duidelijkheid over de toelaatbaarheid, mogelijke vrijstellingen en vergunningplicht voor gewasbeschermingsmiddelen***

GS kunnen duidelijkheid geven over de toelaatbaarheid en vergunningplicht in het N2000-beheerplan. In het Natura2000-beheerplan kunnen ten aanzien van de activiteiten in relatie tot de vergunningplicht (tenminste) drie mogelijkheden (categorieën van activiteiten) worden onderscheiden:

1. Een activiteit is niet toegestaan als significante gevolgen op voorhand niet kunnen worden uitgesloten; dat betekent dat een vergunning moet worden aangevraagd. Alleen als het gaat om bestaand gebruik is dat niet nodig (waarbij de bewijslast bij de aanvrager ligt):
2. Een activiteit, die op zichzelf wel mogelijk negatieve effecten kan hebben, wordt vrijgesteld van de vergunningplicht als aan bepaalde voorwaarden (zoals dan opgenomen in en vrijgesteld met het beheerplan) wordt voldaan (en dit passend is beoordeeld); er is dan geen vergunning nodig;
3. Een activiteit is zodanig dat op voorhand duidelijk is, ook zonder nadere voorwaarden, dat er geen significante negatieve effecten zullen optreden; ook dan is er geen vergunning nodig.

We onderzoeken welke mogelijkheden er zouden kunnen zijn voor het verlenen van vrijstellingen van de vergunningplicht bij (welk) gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (afstanden, type middelen, technieken), door middel van een zogeheten Passende Beoordeling op uitsluiting van significant negatieve effecten. Op deze manier hoeven ondernemers dit niet zelf aan te tonen. Vrijstellingen kunnen worden vastgelegd in een generieke actualisatie van het onderdeel 'toetsing en vergunningverlening gewasbeschermingsmiddelen' in de N2000-beheerplannen voor alle N2000-gebieden. Voor die vormen van gebruik van gewasbeschermingsmiddelen geldt er dan geen vergunningplicht meer.

Op 13 februari heeft de Wageningen Research (WR) in opdracht van LNVN de resultaten van een inventariserend onderzoek naar de aanwezigheid, verspreiding en mogelijke ecologische effecten van (residuen van) bestrijdingsmiddelen in terrestrische Natura 2000-gebieden gepubliceerd. De WUR

concludeert dat het met de huidige wetenschappelijke kennis (die beperkt is) niet mogelijk is om met een bedrijfsspecifieke voortoets negatieve gevolgen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op voorhand uit te sluiten. In aansluiting bij de IPO-lijn zal samen met LVVN verkend of in gesprek met de milieuorganisaties, de branche en andere stakeholders tot een gemeenschappelijke juridische en ecologische duiding van het rapport van de WR kan worden gekomen om zodoende tot een basis te komen voor uiteindelijk door provincies te maken beleidsmatige keuzes. Op basis hiervan kan GS voor de zomer een besluit nemen over starten van een passende beoordeling /planMER.

In IPO verband spelen er momenteel 2 lijnen:

1. Een gezamenlijk kader voor handhavingsverzoeken, hoe hiermee om te gaan. Als Brabant sluiten we hierbij aan met de lijn zoals voorgesteld onder beslispunt 1.
2. De wens om tot gezamenlijk beleid te komen voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen nabij N2000-gebieden. Hier zitten – gezien het verschil in standpunten en ruime interpretaties over zaken als bestaand gebruik, bewijslast, etc, - echter grote juridische risico's aan vast. Om die reden is het belangrijk dat Brabant ruimte blijft houden voor eigen beleidsvorming, zodat de aanpak Overgangsgebieden juridisch houdbaar is en blijft.

*B. Werken aan vermindering van emissies van gewasbeschermingsmiddelen gericht op het ontwikkelen van een juridisch houdbare bedrijfsvoering*

- In het kader van de perspectiefnota is voorgesteld 3 a 4 pilotprojecten nabij N2000 uit te voeren om schone teeltpraktijken (geen of weinig emissies van gewasbeschermingsmiddelen) te ontwikkelen;
- We kijken of we in (GGA) gebieden tot convenanten kunnen komen waarin afspraken worden gemaakt over verminderd gebruik van gbm. De kern daarvan: binnen redelijke termijn (bv 5 jaar) komen tot geen emissie van schadelijke gbm buiten het perceel/gebied en hierover bindende afspraken vastleggen. We beginnen hiermee in de Peel, omdat daar in de GGA het initiatief is genomen voor een dergelijke aanpak. Andere GGA's kunnen zo snel mogelijk volgen. Deelname aan deze aanpak zou van onze kant moeten betekenen dat we hier geen toezicht gaan houden (zie bijlage 3). Daarnaast onderzoeken we of bindende afspraken ook kunnen overtuigen om handhavingsverzoeken in te laten intrekken, omdat er op redelijke termijn zicht is op het voorkomen van significant effect.
- Brabantbreed werken we via het Actieplan Gewasbeschermingsmiddelen aan het verminderen van de negatieve gevolgen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

*C. Handelingsperspectief toezicht en handhaving*

In die situaties waar een vergunningplicht aan de orde is of in de toekomst blijft (omdat er geen vrijstelling geldt) zullen we invulling moeten geven aan onze wettelijke taak voor toezicht en handhaving t.a.v. Natura 2000-activiteiten, die de omgevingsdienst Brabant-Noord namens de provincie uitvoert. Het handelingsperspectief beschrijft een voorgestelde werkwijze voor handhavingsverzoeken en een methodiek voor geprogrammeerd toezicht op gewasbeschermingsmiddelen.

Beslispunt 1: toezicht en handhavingsverzoeken in 2026

Vanwege de urgentie om te beslissen op de bestaande handhavingsverzoeken geeft conceptparagraaf Handelingsperspectief Toezicht en Handhaving 2026 (bijlage1) een voorstel voor de werkwijze in 2026 bij handhavingsverzoeken. Daarnaast is het voorstel om in 2026 geen actief toezicht te houden, onder andere vanwege het ontbreken van capaciteit hiervoor. Kortom, in 2026 reageren we enkel op handhavingsverzoeken.

Door in 2026 geen toezicht te houden en in handhavingsbesluiten een last onder dwangsom op te leggen waarbij de dwangsommen pas vanaf 2027 verbeuren, wordt 2026 als het ware een overgangsperiode waarin de teelten in het aankomende teeltseizoen kunnen worden voortgezet. Ondernemers krijgen hierdoor een jaar de tijd om hun bedrijfsvoering aan te passen. Vanuit natuur- en waterdoelen zouden sneller stappen wenselijk zijn, zoals diverse partijen ons ook toe zullen oproepen. Of een overgangsperiode leidt tot meer of minder

handhavingsverzoeken, als er voor teeltjaar 2027 weliswaar een last onder dwangsom wordt opgelegd maar die dan pas volgend teeltjaar verbeurd, is moeilijk te voorspellen.

#### Beslispunt 2: twee opties voor het handelende optreden bij een overtreding

Als er sprake is van een overtreding (gebruik gewasbeschermingsmiddelen zonder vergunning) dan is het voorstel dat de teler een waarschuwing ontvangt inzake de vergunningplicht, waarbij teeltseizoen 2026 als overgangperiode geldt. In dezelfde brief zal moeten worden aangegeven hoe we vanaf 2027 bij een volgende overtreding handelen. Daarbij zoeken we naar balans tussen aan de ene kant onze TH-rol die vraagt te handelen op handhavingsverzoeken en andere kant om redelijkheid om ondernemers in de GGA de kans en tijd te geven die nodig is om de transitie te kunnen maken. Om deze reden leggen we twee opties voor:

1) *Alleen het opleggen van een last onder dwangsom voor 2027*

Dit een juridisch gebruikelijke en correcte werkwijze. In IPO verband wordt gewerkt aan een gemeenschappelijk handhavingskader, dat zich in een vergevorderd stadium bevindt. Ook volgens dit kader wordt eerst gewaarschuwd, en een termijn gegeven van een half jaar tot een jaar om aan te tonen dat er geen sprake is van een overtreding. Ook de provincie Limburg stuurt een waarschuwingsbrief met een ruime termijn van 12 maanden.

Het grote nadeel is dat GGA-gebieden geen tijd krijgen om samen met ondernemers geborgde plannen te maken om aan de N2000 verplichtingen te voldoen. Dit terwijl de situatie voor ondernemers nieuw en onzeker is (voelen zich t.a.v. bedrijfsvoering overgeleverd aan de willekeur van handhavingsverzoeken), we zelf beleid aan het ontwikkelen zijn en De Peel al heeft voorgesteld om een voorstel voor geborgd herstel te maken. De kans is zeer groot dat we de energie in de GGA's verliezen en dat partners afhaken.

2) *In plaats van een last onder dwangsom voor 2027, bieden we ondernemers het alternatief om gezamenlijk tot bindende afspraken te komen om binnen een redelijk termijn (3 of 5 jaar) in een afbouwpad te komen tot geen emissies buiten het perceel/gebied*

Om de redenen die bij optie 1 zijn beschreven is dit beleids- en procesmatig wenselijk. Vanuit VTH wordt echter aangegeven dat dit juridisch niet mogelijk is. Een optie - om in plaats van - bestuursrechtelijk te handhaven door een LOD op te leggen, privaatrechtelijke afspraken te maken met een afbouwtermijn van 3 tot 5 jaar past niet binnen de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht. De kans is dan zeer waarschijnlijk dat in een gerechtelijke procedure de rechter bepaalt dat er gehandhaafd moet worden.

Overwogen kan worden om hier toch voor te kiezen bij de twee voorliggende handhavingsverzoeken. Omdat er nog niet gereageerd is op deze handhavingsverzoeken van WBdP is er op 10 maart 2026 een zitting bij de rechtbank wegens niet-tijdig beslissen. Tot 1 maart kunnen wij nog aanvullende informatie aanleveren bij de rechtbank, zoals het besluit om te starten met het handhavingstraject (concept last onder dwangsom). Niet tijdig beslissen op de handhavingsverzoeken kent daarmee ook financiële risico's, de rechter legt ons waarschijnlijk een grote dwangsom op bij het uitblijven van een besluit. Indien we in het besluit het alternatief van bindende afspraken met de ondernemer opnemen, zal dit op 10 maart door de rechter worden getoetst. We nemen daarmee het risico op een eenmalige dwangsom als de rechter het besluit vernietigt. Na een dergelijk besluit door de rechter kunnen we per direct een nieuw besluit nemen.

#### Beslispunt 3: twee voorliggende handhavingsverzoeken

In aansluiting bij de conceptparagraaf T&H 2026 is het advies van de ODBN om het handhavingstraject voor de twee genoemde handhavingsverzoeken op te starten. De telers ontvangen een concept last onder dwangsom (een voornemen). Voor het lopende teeltseizoen wordt het gebruik nog toegestaan, maar om een volgende overtreding door dezelfde teler in teeltjaar 2027 of later te voorkomen wordt een last onder dwangsom opgelegd (met eventueel het alternatief zoals verwoord bij beslispunt 2).

#### Beslispunt 4: Geprogrammeerd toezicht vanaf 2027

Het is van belang om op meerdere fronten stappen te zetten in dit dossier, omdat we weten dat partijen die handhavingsverzoeken indienen, hierop gebrand zijn. Daarnaast hebben we als bevoegd gezag voor natuur deze verantwoordelijkheid als provincie. Een actievere strategie dan enkel handhavingsverzoeken afwachten, zal ons handhavingsverzoeken besparen (en daarmee willekeur) en draagt daarnaast ook bij aan het behalen van onze natuur- en waterdoelen.

In bijlage 3 is een eerste richting opgenomen voor geprogrammeerd toezicht vanaf 2027. Hierin zijn drie scenario's opgenomen voor toezicht vanaf 2027. Het ambtelijk advies is de variant van risicogerichte prioritering voor de zomer 2026 verder uit te werken en voor te leggen aan GS, als onderdeel van een bredere strategie in het kader van overgangsgebieden.

Daarnaast wordt voor de zomer 2026 juridisch advies gevraagd over een aannemelijke interpretatie van bestaand gebruik.

#### **Integrale afstemming / Financieel/ juridische aspecten**

Dit dossier is opgesteld in samenwerking tussen de programma's VTH, Natuur (team overgangsgebieden) en Landbouw & Voedsel.

Vanuit de juridische houdbaarheid (juristen van VTH & natuur) zijn er fundamentele bezwaren mbt beslispunt 2.2, zoals beschreven in bovenstaand dossier. Een optie geven om in een LOD een overgangstermijn te bieden van 5 jaar sluit niet aan bij de LHSO en heeft ook geen andere grond. De kans is dan ook zeer waarschijnlijk dat in een gerechtelijke procedure de rechter bepaalt dat er gehandhaafd moet worden.

#### **Vervolg/planning**

##### *Handhavingsverzoeken*

23-28 febr	Opstellen en afstemmen definitieve brief over besluit start handhavingstraject
	Opstellen van een actieve en passieve woordvoeringslijn
1 maart	Uiterste datum aanleveren besluit over start handhavingstraject bij de rechtbank
10 maart	Zitting bij de rechtbank

##### *Dossier overgangsgebieden*

24 februari in GS "beantwoording vragen ZLTO ihkv overgangsgebieden"

14 april statenmededeling "stand van zaken overgangsgebieden" in GS

30 juni statenmededeling "voorontwerp N2000-beheerplan overgangsgebieden" in GS.

In de Statenmededeling / het voorontwerp N2000-beheerplan (paraplubesluit) komen onder andere:

- Uitkomsten inventariserend onderzoek en wel/niet start passende beoordeling
- Voortgang pilots
- Voortgang convenanten in de GGA bieden
- Wanneer mogelijk voortgang zoneringspoor vanuit het nieuwe Kabinet
- Handelingsperspectief Toezicht en Handhaving
- Uitkomsten juridisch advies bestaand gebruik
- Vervolgtraject

#### **Bijlage(n)**

Bijlage 1 Conceptparagraaf handelingsperspectief T&H gewasbeschermingsmiddelen 2026

Bijlage 2 BO Formulier Handhavingsverzoeken gbm (ODBN)

Bijlage 3 Varianten voor geprogrammeerd toezicht vanaf 2027