

17 december 2025

Agendapunt x.x

Datum	17 december 2025	
Portefeuillehouder	5.1.2.e [redacted]	en 5.1.2.e [redacted]
Inlichtingen bij	5.1.2.e [redacted]	
Telefoon	5.1.2.e [redacted]	
Onderwerp	Handhavingskader gewasbeschermingsmiddelen N2000-gebieden	

### Kern van het onderwerp

De BAC-LG (9-10-2025) en de BAC-RenL (20-11-2025) hebben de opdracht gegeven om in IPO-verband een gemeenschappelijk handhavingskader voor de korte en lange termijn op te stellen voor het behandelen van handhavingsverzoeken op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (Gbm) i.r.t. N2000-gebieden. Bijgevoegde notitie bevat dit door de gezamenlijke provincies uitgewerkte kader. Dit voorstel gaat in op de verschillende onderdelen van het stappenplan voor het beoordelen van handhavingsverzoeken. Omdat er nog veel onduidelijkheid is over de mogelijke effecten en verspreiding van Gbm op Natura 2000-gebieden en omdat het voor de provincies nog een relatief nieuw onderwerp is, betreft dit een kader voor de korte termijn en een levend document dat steeds op basis van de nieuwste inzichten zal worden geactualiseerd.

### Voorstel/gevraagd besluit:

De werkgroep handhavingsverzoeken Gbm verzoekt de AAC LG om de BAC LG te adviseren in te stemmen met:

1. het gezamenlijk handhavingskader gewasbeschermingsmiddelen en daartoe bij de beoordeling van handhavingsverzoeken akkoord te gaan met de navolgende IPO brede werkwijze;
2. de verzoeker tot handhaving de aanwezigheid van Gbm in het N2000-gebied nader te laten onderbouwen en zelf geen onderzoek naar de aanwezigheid van Gbm in N2000-gebieden te gaan doen;
3. de getroffen teler te verzoeken een voortoets of passende beoordeling aan te leveren voor het toepassen van Gbm ter beoordeling of de mogelijke effecten op N2000-gebied(en) kunnen worden uitgesloten;
4. voortzetting bestaand gebruik te betrekken bij de beoordeling van een handhavingsverzoek en daarbij de volgende voorwaarden in acht te nemen: dat het gebruik al is toegestaan vanuit beheerplannen, omgevingsplannen en historische bestemmingsplannen en hierbij een relatie te leggen met de aanwijsdatum N2000-gebied;
5. handhavingsverzoeken voor toepassing van Gbm van een N2000-gebied te prioriteren op afstand op basis van de meest actuele inzichten vanuit de jurisprudentie;
6. elkaar – en zeker omliggende provincies – via de bestaande VTH-werkgroepen te informeren omtrent elkaars nadere invulling van deze werkwijze om een zo uniform mogelijke werkwijze te borgen

### Aanleiding/context

Naar aanleiding van de [uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 april 2025](#) en de handhavingsverzoeken die bij meerdere provincies zijn ingediend, heeft de BAC-LG op 9 oktober 2025 en de BAC-RenL op 20 november 2025 opdracht gegeven om een handhavingskader op te stellen. Het handhavingskader bestaat uit een stappenplan waarin verschillende onderdelen voor een gemeenschappelijk kader aan bod komen. Per onderdeel worden voorstellen gedaan hoe provincies kunnen omgaan met de behandeling van

17 december 2025

Agendapunt x.x

handhavingsverzoeken gericht op het toepassen van Gbm i.r.t. Natura 2000-gebieden. De provincies hebben als bevoegd gezag een beginselplicht tot handhaving en dienen vanuit het voorzorgsbeginsel te handelen. Het voorzorgsbeginsel houdt in dat bedrijven en overheden maatregelen nemen wanneer er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat activiteiten negatieve gevolgen kunnen hebben voor de natuur, milieu of de gezondheid.

## Argumenten

### *1.1 Gezamenlijk handhavingskader GBM N2000-gebieden*

Het gemeenschappelijk handhavingskader gaat in hoe de provincies om kunnen gaan met ingediende handhavingsverzoeken m.b.t. gewasbeschermingsmiddelen (Gbm). Dit kader is een levend document dat steeds op basis van de nieuwste inzichten zal worden geactualiseerd. Op een aantal onderdelen worden voorstellen gedaan waar vanuit alle provincies ambtelijk overeenstemming is. Hierbij gaat het over de behandelingstermijn, welke teelten/Gbm en wijze van besluitvorming. Daarnaast vragen andere onderdelen om expliciete besluitvorming mede omdat hier ook risico's aan verbonden zijn.

### *1.2 Onderzoek naar Gbm N2000-gebied door verzoeker en provincie.*

Het aantonen of er sprake is van een overtreding moet onderbouwd worden. De verzoeker kan hierbij gegevens overleggen (verwijzen naar of zelfstandig een onderzoek laten uitvoeren) waarin de aanwezigheid van Gbm in het betreffende N2000-gebied is aangetoond. Daar tegenover staat art 3:2 Awb. Dit artikel stelt dat bij de voorbereiding van een besluit het bestuursorgaan de nodige kennis vergaart omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. De verplichting om voldoende onderzoek te doen, ligt in dit geval bij de provincie. Deze nodige kennis ziet toe op een administratieve feitenverzameling door o.a. bij de teler langs te gaan, gebruik van Gbm te inventariseren i.r.t. de percelen en afstand tot N2000-gebied. In hoeverre dit betekent dat de provincie zelf een onderzoek moet doen naar de aanwezigheid en effecten van Gbm in het betreffende N2000-gebied moet nog blijken uit jurisprudentie. Gezien de grote onduidelijkheid over aanwezigheid en effecten van Gbm is de kans echter groot dat deze verplichting kan gelden.

### *1.3 Voortoets of passende beoordeling*

Op dit moment lopen er gesprekken met adviesbureau's of zij een voortoets of passende beoordeling kunnen opstellen waarin effecten van Gbm in N2000-gebieden worden uitgesloten. De uitkomsten hiervan zijn nog ongewis of dit mogelijk is. Aan het opleggen van een eis om een voortoets of passende beoordeling op te stellen is dus een juridisch risico verbonden. Feitelijk wordt hiermee alleen maar tijd gewonnen waarbinnen de overheid andere oplossingen kan vinden. Zonder oplossingen is de kans groot dat dit leidt tot het feitelijk verbieden van het gebruik van de toepassing van Gbm, zonder enige afstandsgrens. De genoemde maatregelen in het handhavingskader zijn nog niet getoetst door de rechter.

### *1.4 Voortzetting bestaand gebruik*

Door enkele provincies wordt de mogelijkheid van voortzetting bestaand gebruik van percelen voor teelten waarbij toepassing van Gbm is toegestaan meegewogen bij de beoordeling van een handhavingsverzoek (stap 3). Dit kan blijken uit een beoordeling van vigerende beheerplannen, omgevingsplannen en historische bestemmingsplannen en door een relatie te leggen met de aanwijzdatum van een N2000-gebied. Hierover bestaat nog geen specifieke jurisprudentie. De juridische kansen om een beroep op voortgezet bestaand gebruik te accepteren zijn nog onduidelijk vanwege wisselend gebruik van percelen (weiland, akkerbouw, tuinbouw), sterk wisselende teelten met bijbehorende Gbm t.g.v. gewasrotatie, wisselende en nieuwe Gbm of andere draagstoffen in de Gbm. Hierbij speelt met name de uitspraak van de

17 december 2025

Agendapunt x.x

Afdeling Bestuursrechtspraak van 18 december 2024 over intern salderen een rol.

5.1.2.e geeft in de juridische duiding aan dat in sommige gevallen betoogd kan worden dat er sprake is van één-en-hetzelfde project sinds de aanwijzing van het betreffende N2000-gebied en dat daarom geen vergunning nodig is of dat de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen 'standaardonderdelen' zijn, maar beide juridische argumenten liggen nog bij de Afdeling Bestuursrechtspraak voor en het is niet zeker hoe daarover zal worden beslist.

### 1.5 Afstand tot N2000-gebied

Provincies hanteren verschillende afstanden (250 - 3000 m) bij het prioriteren van in behandeling nemen van HH-verzoeken. Er is op dit moment (nog) geen wetenschappelijk inzicht over verspreiding en er zijn geen betrouwbare verspreidingsmodellen van Gbm waardoor op basis van afstand op voorhand een significant negatief effect op N2000-gebieden kan worden uitgesloten. Daarnaast speelt de afstand tot het N2000-gebied ook een rol bij het uiteindelijke besluit om wel of niet tot handhaving over te gaan in het kader van de evenredigheid (maatschappelijk belang – versus natuurbelang). Wel heeft de Rechtbank Limburg (6-10-2025) uitspraak gedaan dat geen overtreding kan worden aangetoond of verondersteld bij toepassing buiten een grote afstand van 500 (m) tot een N2000-gebied. De Raad van State heeft aangegeven dan bij 500 (m) nog sporen van Gbm zijn aangetroffen. Het gerechtshof s'Hertogenbosch geeft aan dat op de teler een verhoogde zorgvuldigheidsnorm rust die in de omstandigheden van zijn geval meebrengt dat hij zich onthoudt van het gebruik van de beoogde gewasbeschermingsmiddelen in de nabijheid (250 meter) van de omwonenden. Daar tegenover staat dat onderzoeken van belanghebbenden aangeven dat dit ook het geval kan zijn op 3000 (m). Er is een juridisch risico verbonden aan het feit dat geen wetenschappelijk inzicht bestaat over verspreiding en er geen betrouwbare verspreidingsmodellen van Gbm zijn waardoor op basis van afstand op voorhand een significant negatief effect op N2000-gebieden kan worden uitgesloten. Hier is dus verder onderzoek noodzakelijk.

### Uitspraak Raad van State en duiding 5.1.2.e

Op 2 april 2025 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak een uitspraak gedaan in een zaak waarin Milieudefensie aan het college van GS van Drenthe vroeg om handhavend op te treden tegen het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen door een lelieteler. Volgens de milieuorganisatie tasten die middelen het nabijgelegen Natura 2000-gebied aan en beschikt de teler niet over een natuurvergunning. De Afdeling is van oordeel dat er voldoende aanwijzingen zijn dat er effecten van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op het nabijgelegen Natura 2000-gebied kunnen zijn. Hoewel er nog veel onbekend is over de mogelijke effecten, kan aan die mogelijke effecten in het licht van het voorzorgsbeginsel niet voorbij worden gegaan. Op 16 mei 2025 heeft advocatenkantoor 5.1.2.e een juridische duiding van de uitspraak gegeven. Advocatenkantoor 5.1.2.ee 5.1.2.e is van oordeel dat de uitspraak waarschijnlijk een bredere werking heeft en ook geldt voor andere percelen, voor andere Natura 2000-gebieden, en ook betrekking heeft op alle vormen van teelt waarbij bestrijdingsmiddelen worden toegepast, waarvan de stoffen zijn aangetroffen in Natura 2000-gebieden. Over voortzetting bestaand gebruik wordt ook in de juridische duiding ingegaan (zie 1.2).

### Milieuorganisaties

Inmiddels is er een gesprek geweest met de milieuorganisaties. De milieuorganisaties willen dat provincies aan de gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen laten weten dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen die in Natura 2000-gebieden zijn aangetroffen niet langer is toegestaan zonder vergunning of voortoets waarmee significante gevolgen op die gebieden

17 december 2025

Agendapunt x.x

worden uitgesloten. De milieuorganisaties hebben een lijst met 108 stoffen die volgens hen zijn aangetroffen in Natura 2000-gebieden. Er is nog veel onbekend over de mogelijke effecten van gewasbeschermingsmiddelen op Natura 2000-gebieden en de verwachting is dat het niet eenvoudig zal zijn die schadelijke effecten uit te sluiten. Als provincies niet aan de sector laten weten dat het gebruik van aangetroffen gewasbeschermingsmiddelen niet is toegestaan zonder vergunning, zullen milieuorganisaties niet terughoudend zijn met het indienen van handhavingsverzoeken.

### **Ingediende handhavingsverzoeken Gbm (03-12-2025)**

Momenteel zijn er in totaal 42 handhavingsverzoeken bij provincies ingediend. Deze verzoeken gaan over verschillende vormen van teelt (sierteelt, bollen en voedselgewassen) en de daarbij gebruikte Gbm en zien veelal op meerdere percelen. In het gezamenlijk handhavingskader is een gedetailleerd overzicht opgenomen welke aantallen bij welke provincies zijn ingediend en in welke fase van de rechtspraak zij zich bevinden.

### ***Samenhang andere IPO-opgaven***

De opdracht voor het opstellen van dit gezamenlijk handhavingskader is zowel gegeven vanuit de BAC-LG als de BAC-RenL. De BAC RenL zal worden geïnformeerd over dit voorstel. De reden hiervoor is dat het een handhavingskader betreft voor de Natura2000-gebieden, waarin Landelijk Gebied de lead heeft en dit in afstemming is gedaan met alle VTH mensen bij de provincies. Aangezien het een gezamenlijke inzet betreft rond GBM worden beide AAC's/BAC's meegenomen in de ontwikkelingen.

### Consequenties

Zoals eerder aangegeven, is er nog veel onduidelijkheid over de mogelijke effecten en verspreiding van Gbm op Natura 2000-gebieden. Op dit moment loopt er in opdracht van LVVN een onderzoek door de WUR om hier meer inzicht in te krijgen. Op dit moment worden er juridische risico's ingeschat op de genoemde onderdelen van het voorstel 1 t/m 4. Het handhavingskader betreft derhalve een voorstel voor de korte termijn. Op basis van de te nemen handhavingsbesluiten zal jurisprudentie ontstaan waarbij wij verwachten meer richting te krijgen in de verder ontwikkeling van dit kader voor de langere termijn. Mede gelet op de nieuwe inzichten vanuit de WUR, landelijke ontwikkelingen en jurisprudentie is het de verwachting dat het handhavingskader voor de lange termijn in het 2de kwartaal van 2026 beschikbaar komt.

Op dit moment hebben de provincies Brabant, Limburg en Drenthe eigen beleid vastgesteld hoe om te gaan met de ingediende handhavingsverzoeken. Bij het opstellen van dit handhavingskader is afstemming geweest met alle provincies waarbij rekening is gehouden met dit eerder vastgesteld beleid. Na vaststelling dient dit handhavingskader als basis voor alle provincies om gezamenlijk op een gelijke manier handhavingsverzoeken af te doen.

### Vervolgstappen

- AAC-RenL (17-12) en BAC-RenL (22-1-2026) zullen worden geïnformeerd
- Gezamenlijk handhavingskader Gbm zal na besluitvorming worden gedeeld met de provincies en steeds worden geactualiseerd op basis van de meest actuele inzichten.

### Bijlagen

1. Gezamenlijk handhavingskader gewasbeschermingsmiddel N2000-gebieden.