

Vergadering van de AAC Ruimte en Leefomgeving (RenL)

17 december 2025

Agendapunt 3.2.5 Handhavingskader gewasbeschermingsmiddelen N2000-gebieden

Datum 17 december 2025
Portefeuillehouder [redacted] J, [redacted] J en [redacted] J
Inlichtingen bij [redacted] J (IPO-LG), [redacted] J (IPO-RenL)
Telefoon 06 [redacted] J, 06 [redacted] J
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. De AAC/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. 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 (LG) verzoekt de AAC RenL om de BAC RenL te adviseren kennis te nemen van de besluiten die in LG verband voor liggen:

- 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 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 Afdeling Bestuursrechtspraak van 18 december 2024 over intern salderen een rol. Advocatenkantoor Pels Rijcken 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 dat 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 Pels Rijcken

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 lilieteler. 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 Pels Rijcken een juridische duiding van de uitspraak gegeven. Advocatenkantoor Pels Rijcken 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

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-LG besluit, 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

- De BAC-RenL (22-1-2026) zal 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 gewasbeschermingsmiddelen

Gezamenlijk handhavingskader gewasbeschermingsmiddelen

Voor de behandeling HH-verzoeken op N2000-gebieden

Gezamenlijk handhavingskader gewasbeschermingsmiddelen

Voor de behandeling HH-verzoeken op N2000-gebieden

Verantwoording

Datum	Versie	
6-11-2025	Concept 1	Provinciale werkgroep gbm
10-11-2025	Concept 2	Provinciale werkgroep gbm
13-11-2025	Concept 3	Aanpassingen [redacted], [redacted] en [redacted]
23-11-2025	Concept 4	Na bespreking [redacted] GBM 20-11-2025
26-11-2025	Concept 5	Na bespreking [redacted] GBM 25-11-2025

Inleiding

De BAC-LG (9-10-2025) en de BAC RenL (20-11-2025) hebben 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). Dit naar aanleiding van de recente [uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 april 2025](#) en het gegeven dat bij meerdere provincies reeds diverse handhavingsverzoeken zijn ingediend en dat hiervoor nog geen handhavingskader voor beschikbaar is. Deze notitie geeft invulling aan een handhavingskader (korte termijn) voor de behandeling van handhavingsverzoeken gericht op het gebruik van Gbm in relatie tot natuurwetgeving.

Voorstel gemeenschappelijk handhavingskader

De kern van het handhavingskader voorziet in een gemeenschappelijke aanpak op handhavingsverzoeken. Voor deze aanpak is een stappenplan opgesteld. Binnen dit stappenplan zijn een aantal onderdelen te onderscheiden waarvoor een gemeenschappelijk kader wordt voorgesteld voor de behandeling van handhavingsverzoeken.

Onderwerp	Voorstel
Behandelingstermijn	Een gemotiveerde behandeltermijn: 8 weken, 3 maanden of 6 maanden met mogelijk verlenging afhankelijk van de complexiteit en het aantal indiende verzoeken i.r.t. beschikbare capaciteit.
Teelten en Gbm	Alle teelten en Gbm gekoppeld aan het betreffende verzoek
Metten en onderzoek HH-verzoeker	Is er sprake van in de Afdelingsuitspraak beschreven voldoende aanwijzingen dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen kan leiden tot negatieve effecten op enig N2000-gebied dan wordt het HH-verzoek verder in behandeling genomen. Bij afwijzing wordt de verzoeker in de gelegenheid gesteld om het verzoek aan te vullen.
Metten en onderzoek bevoegd gezag	Onderzoek naar de juistheid van het handhavingsverzoek. Dit gebeurt zowel fysiek als administratief m.b.t. het gebruik op de genoemde percelen van Gbm. Provincie kan ook zelf een onderzoek doen naar de aanwezigheid van Gbm in het Natura 2000-gebieden naar de aanwezigheid hiervan.
Voortzetting bestaand gebruik	Alleen onder voorwaarden wordt bestaand gebruik meegewogen.
Afstand tot N2000-gebied	HH-verzoeken voor toepassing van Gbm op een afstand van een N2000-gebied van minder dan 500m worden met prioriteit in behandeling genomen.

Besluitvorming	<p>Bij vermoedelijke overtreding wordt een interventie overeenkomstig de LHSO ingezet (=waarschuwen / later evt. LOD).</p> <p>In zijn algemeenheid leidt dit het inzetten van een waarschuwing waarin de overtreder een redelijke termijn (tussen een half en één jaar) wordt gegeven om middels een voortoets aan te tonen dat er geen sprake is van een overtreding dan wel om de overtreding te beëindigen. De termijn is hierbij mede afhankelijk van de tijd die een adviesbureau nodig heeft voor de voortoets.</p> <p>Bij een definitief besluit zal de evenredigheid worden meegewogen.</p> <p>Handhavingskader ook gebruiken voor een verzoek tot individuele passende maatregelen</p>
----------------	---

Juridische context

Raad van State

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.

Door voornoemde uitspraak is in de praktijk sprake van een koerswijziging met betrekking tot de vaststelling van een overtreding van de natuurvergunningsplicht bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Immers, tot de uitspraak werd ervan uitgegaan dat sprake was van een natuurvergunningsplicht indien eenduidig kon worden vastgesteld dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in het concrete geval mogelijk een significant negatief effect heeft op een Natura 2000-gebied. In de praktijk kon vrijwel onmogelijk worden vastgesteld dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen door een specifieke (professionele) gebruiker leidde tot een mogelijk significant negatief effect op een Natura 2000-gebied. Hierdoor werd zelden vastgesteld dat sprake was van een natuurvergunningsplicht en bij het ontbreken van een dergelijke vergunning, van een overtreding van de Omgevingswet. Er bestond derhalve geen aanleiding om in dat verband om tegen een specifieke (professionele)

gebruiker van gewasbeschermingsmiddelen handhavend op te treden. De uitspraak van 2 april jl. leidt in dit opzicht tot een serieuze wijziging van het voorgaande, nu reeds een overtreding van de natuurvergunningplicht kan worden geconstateerd, zodra er voldoende aanwijzingen zijn voor een negatief effect van het gebruik op een Natura 2000-gebied en door/namens de (professionele) gebruiker niet via een zogenoemde voortoets aannemelijk is gemaakt dat een significant negatief effect op een Natura 2000-gebied op voorhand is uitgesloten.

Conclusie

De Afdeling is in de zaak die tot de uitspraak van 2 april 2025 heeft geleid van oordeel dat er voldoende aanwijzingen zijn dat er negatieve effecten van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op het nabijgelegen Natura 2000-gebied kunnen zijn. Om dit eventueel uit te sluiten is een passende beoordeling of voortoets nodig, waaruit blijkt dat significante negatieve effecten (op voorhand) kunnen worden uitgesloten. Wanneer dit niet mogelijk is, dient er een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit van de Omgevingswet te worden aangevraagd, inclusief de daarbij behorende passende beoordeling. Op dit moment ontbreekt echter het wetenschappelijk kader om een dergelijke voortoets of passende beoordeling op te stellen. De uitspraak zal waarschijnlijk een bredere werking hebben dan alleen lelieteelt en de 5 aangetroffen stoffen. Het kan over iedere teelt gaan i.r.t gebruikte gbm. Daarbij komt dat er nog veel onduidelijk is over de wijze van verspreiding en afstanden waarbij mogelijke significante effecten uit te sluiten zijn en dus geen natuurvergunningplicht geldt. Dit betekent dat in beginsel alle HH-verzoeken die betrekking hebben op het gebruik van gbm en voldoende aanknopingspunten voor een vermeende overtreding bevatten in behandeling moeten worden genomen omdat significante negatieve gevolgen op Natura 2000-gebieden niet op voorhand uitgesloten kunnen worden. Het voorliggende beleid voorziet niet alleen in het scheppen van helderheid over de inhoud van de stappen die horen bij de behandeling van een handhavingsverzoek maar laat ook de beweging zien die past bij de problematiek. Op deze wijze wordt uitvoering gegeven aan het voorzorgbeginsel. Dit doet ook recht aan de complexiteit van de materie, het karakter van de wetgeving en risico's voor natuur. Dit wordt mede veroorzaakt door een gebrek aan kennis over de gevolgen van het gebruik van gbm in Natura 2000-gebieden.

Ingediende handhavingsverzoeken Gbm (25-11-2025)

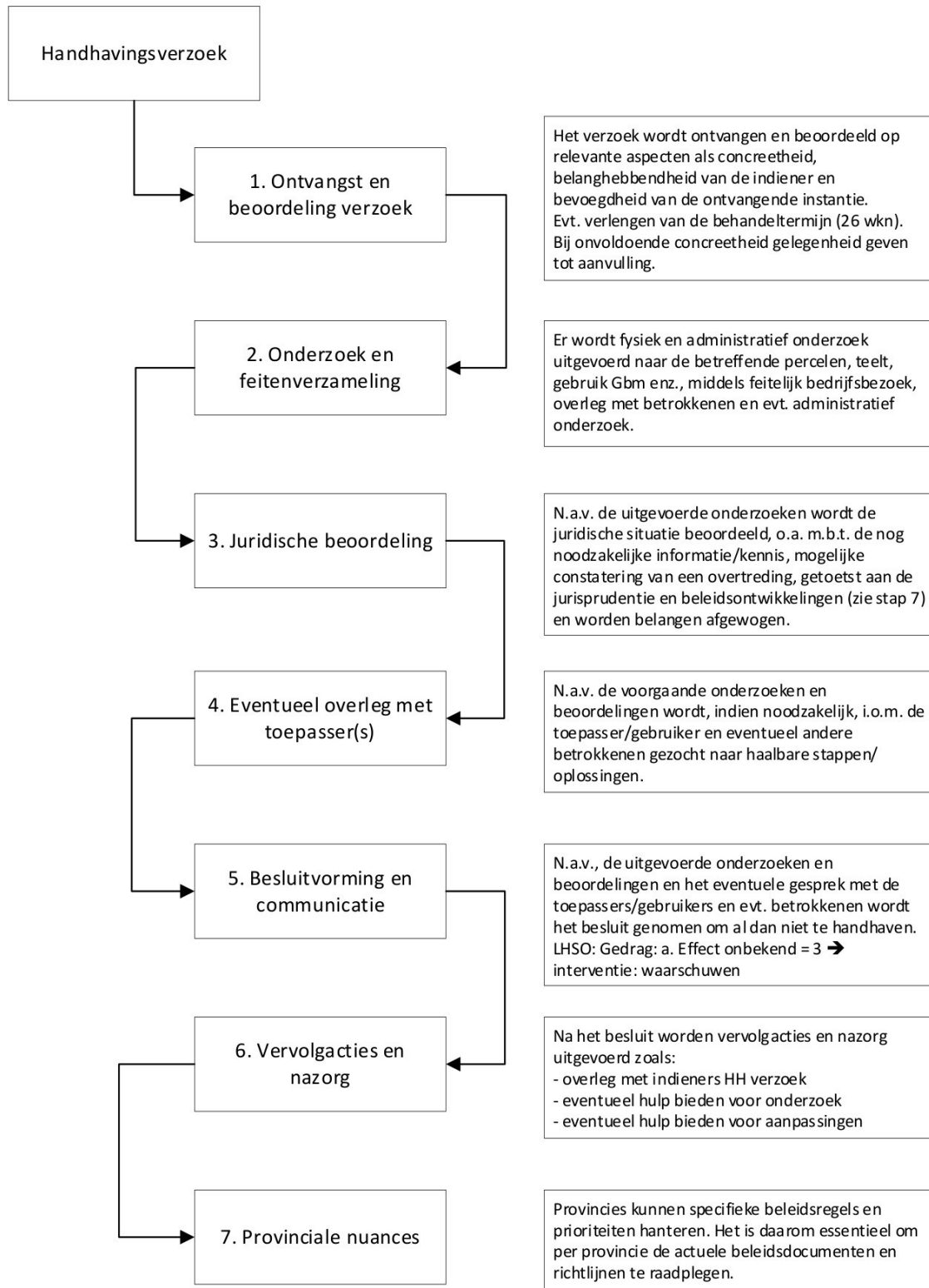
Momenteel zijn er in totaal 39 handhavingsverzoeken bij provincies ingediend. Deze verzoeken gaan over verschillende vormen van teelt (sierteelt, bollen en voedselgewassen) en de daarbij gebruikte Gbm en zien veelal op meerdere percelen.

		In behandeling	Bezwaar	Beroep	Hoger beroep
Drenthe	11	8	1	0	2
Flevoland	0	0	0	0	0
Friesland	3	1	0	1	1
Gelderland	8	7	1	0	0
Groningen	0	0	0	0	0
Limburg	5	4	0	1	0
Noord-Brabant	6	5	0	0	1
Noord-Holland	4	4	0	0	0
Overijssel	3	2	0	0	1
Utrecht	0	0	0	0	0
Zeeland	1	1	0	0	0
Zuid-Holland	1	0	0	0	1
SubTotaal	42	32	2	2	6

In de verder uitwerking van deze notitie wordt u inhoudelijk meegenomen met het stappenplan handhavingsverzoeken Gbm en de inhoudelijke overwegingen om tot het voorstel te komen.

Uitwerking voorstel gemeenschappelijk kader

Bij deze notitie gaan we uit van de volgende stappen:



Uit het overzicht van het huidige beleid van de provincies op het gebied van de behandeling van HH-verzoeken rond gewasbeschermingsmiddelen komt de volgende lijn:

Gehanteerde behandeltermijnen

Stap 1 betreft de ontvangst en beoordeling van het HH-verzoek. De reguliere behandeltermijn op basis van art. 4:13 lid 2 Awb is acht weken. Enkele provincies hebben aangegeven dat ze vanwege de complexiteit en vaak ook omvang van het verzoek een termijn aanhouden van 26 weken.

Voorstel 1:

- Een behandeltermijn van 8 weken als bij de eerste beoordeling van het verzoek blijkt dat deze niet ontvankelijk is vanwege:
 - Onvoldoende concreetheid (wel mogelijkheid geven tot aanvulling)
 - Niet voldoen aan andere formele vereisten (in veel gevallen wel mogelijkheid geven tot aanvulling)
 - Geen sprake van belanghebbende verzoeker.
- Een behandeltermijn van 3 of 6 maanden wordt gehanteerd als daartoe naar het onderbouwde oordeel van het bevoegd gezag aanleiding bestaat (bijv. het verzoek is complex of vraagt uitgebreid onderzoek). Dit heeft wel een motivering. Hierbij kan worden gedacht aan:
 - HH-verzoek over meerdere verschillende percelen, waardoor veel onderzoek noodzakelijk is;
 - HH-verzoek met weinig (maar wel voldoende) concrete informatie;
 - Veel HH-verzoeken gedurende een korte tijd (prioriteiten stellen).
- In andere gevallen wordt de reguliere behandeltermijn van 8 weken gehanteerd.
- Als er sprake is van veel HH-verzoeken en beperkte uitvoeringscapaciteit bij de provincie / omgevingsdienst(en), dan worden prioriteiten gesteld overeenkomstig de bijlage 1.

Welke teelten en Gbm

In stap 1 wordt beoordeeld in hoeverre een HH-verzoek in behandeling wordt genomen en er dus onderzoek en feitenverzameling plaats gaat vinden (stap 2).

Bij provincies zijn verschillende HH-verzoeken ingediend. In Drenthe ging het om lelieteelt met 5 betrokken Gbm. Meerdere verzoeken bij alle provincies betreffende andere teelten en andere Gbm. Er lijkt geen grond om een HH-verzoek af te wijzen als er sprake is van andere teelten dan lelieteelt of van andere Gbm dan de vijf stoffen die zijn genoemd in de uitspraak van de Afdeling van 2 april 2025.

Voorstel 2:

- Als een ontvankelijk HH-verzoek wordt ingediend betreffende mogelijke negatieve effecten op een N2000-gebied door toepassing van Gbm wordt deze in behandeling genomen (stap 2).

Aanleveren concrete informatie door HH-verzoeker

Een handhavingsverzoek moet voldoende concreet zijn. Dit betekent dat bijvoorbeeld duidelijk moet zijn welk perceel/percelen het betreft en/of welk bedrijf/welke teler het betreft, welk gewas of met welke Gbm en welke hoeveelheden wordt of is gespoten.

Een bevoegd gezag is alleen bevoegd om handhavend op te treden als het kan vaststellen dat gedragingen plaatsvinden die in strijd zijn met een wettelijk voorschrift of een voorschrift uit de omgevingsvergunning, ofwel dat sprake is van een overtreding of dat er een noodzaak is tot het treffen van passende maatregelen.

Enkele provincies stellen als voorwaarde in stap 1/2 voor het behandelen van een HH-verzoek dat er voldoende aanwijzingen voor negatieve effecten op Natura 2000-gebieden moeten zijn. Dat kan blijken uit onderzoek in N2000-gebieden waarbij Gbm zijn aangetroffen. Als een aanwijzing ontbreekt kan de provincie besluiten het HH-verzoek niet in behandeling te nemen. Dit kan bijvoorbeeld blijken uit het ontbreken van enig onderzoek naar de aanwezigheid van werkzame stoffen in N2000-gebieden of als bij voorbaat vaststaat dat genoemde stoffen niet worden/zijn gebruikt door de teler waarbij om handhaving wordt verzocht. De natuurorganisaties hebben een lijst met Gbm of werkzame stoffen die in onderzoeken in N2000-gebieden zijn aangetroffen. Het is aan de provincie zelf om te bepalen of zij deze lijst als uitgangspunt wil hanteren.

Uit de uitspraak van de Rechtbank Limburg van 6 oktober 2025 (Rechtbank Limburg, 06-10-2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:9593, ROE 23/3672) volgt dat sprake dient te zijn van een concreet onderzoek naar de effecten van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen door specifieke telers, in relatie tot enig Natura 2000-gebied.

Bij verzoeken tot handhaving met betrekking tot het vermeend illegaal gebruik van gbm (waarbij dus vooralsnog niet is aangetoond dat sprake is van ‘voldoende aanwijzingen’) zal de verzoeker om handhaving in de gelegenheid worden gesteld om in dat verband binnen een redelijke termijn aanvullende gegevens (artikel 4.5 Awb) in de vorm van een deugdelijk ecologisch onderzoek naar de aanwezigheid van (werkzame stoffen uit) gewasbeschermingsmiddelen in het/de in het handhavingsverzoek betrokken Natura 2000-gebied(en) te verstrekken op grond waarvan de verzoeker om handhaving meent dat alsnog sprake is van ‘voldoende aanwijzingen. Deze handelwijze zal formeel leiden tot het opschorten van de wettelijke beslistermijn van het handhavingsverzoek totdat de verzochte aanvullende gegevens zijn aangeleverd of de termijn die daartoe is gesteld ongebruikt is verstreken. Indien de aanvullende gegevens niet worden aangeleverd, kan worden besloten het handhavingsverzoek niet in behandeling te nemen. Indien de aanvullende gegevens wél worden aangeleverd, zullen deze intern worden beoordeeld.

Voorstel 3:

- Een HH-verzoek wordt in stap 2 verder in behandeling genomen als uit eerste onderzoek blijkt dat er bij het HH-verzoek voldoende aanwijzingen zijn aangeleverd van de toepassing van Gbm met een mogelijk negatief effect op een N2000-gebied.
- De indiener van het HH-verzoek wordt bij een voorgenomen afwijzing van het verzoek in de gelegenheid gesteld om het verzoek aan te vullen met een

deugdelijk onderzoek naar de aanwezigheid van (werkzame stoffen uit) Gbm in het betrokken N2000-gebied.

Metten / onderzoek door provincie

In stap 2 (Onderzoek en feitenverzameling) wordt door iedere provincie onderzoek gedaan. Dit betekent dat de provincie onderzoek verricht naar de juistheid van het HH-verzoek. Daarvoor wordt zowel fysiek als administratief onderzoek gedaan naar het gebruik van het genoemde perceel / de genoemde percelen en het gebruik van Gbm. Dit houdt o.a. in dat gesproken wordt met de gebruiker (en evt. eigenaar) van het betreffende perceel of de betreffende percelen. Onderdeel van stap 2 kan zijn dat de provincie zelf onderzoek doet of laat doen in de N2000-gebieden op de aanwezigheid van betreffende Gbm. Dit kan bijv. aan de orde zijn als wordt getwijfeld aan de aanwezigheid van Gbm. Zo'n onderzoek moet dan natuurlijk wel op de juiste wijze zijn uitgevoerd en representatief zijn.

Als er uit onderzoek blijkt dat er geen Gbm worden aangetroffen kan er geen overtreding worden aangetoond en moet het HH-verzoek dus worden afgewezen. Hier is dus geen sprake van een voortoets maar van het al dan niet constateren van een vermoedelijke overtreding!

Tijdens een fysieke controle kan blijken dat er op moment van controle geen sprake (meer) is van een teelt van gewassen op het betreffende perceel en/of dat gebruik van Gbm door de gebruiker wordt ontkend. In dat geval kan verder onderzoek noodzakelijk zijn zoals:

- Horen van bijvoorbeeld de gebruiker, loonspuiter, omwonenden.
- Aanvullend administratief onderzoek bij de gebruiker en/of loonspuiter.
- Uitvoeren van een bodemonderzoek / vegetatiemonsters om aanwezigheid van Gbm te onderzoeken.

Het is hierbij niet noodzakelijk om “op heterdaad” een overtreding te constateren. Een overtreding moet aannemelijk worden gemaakt. Dat kan zowel feitelijk (zien dat er een Gbm wordt gebruikt) als aannemelijk worden gemaakt a.d.h.v. verklaringen, administratieve gegevens en onderzoek van bodem/vegetatie, enz.

Een uiteindelijke sanctie zoals een last onder dwangsom kan worden opgelegd om herhaling te voorkomen en niet uitsluitend om een lopende overtreding te beëindigen.

Hierbij is het volgende relevant. Professioneel gebruik van Gbm vereist op grond van het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden registratie van het gebruik. Nu kan het nog op papier worden geregistreerd. Dit register moet o.a. de naam van het middel, de toepassingsdatum en -dosis, het gewas, locatie of perceelreferentie en de oppervlakte bevatten. De registers moeten ten minste vijf jaar bewaard worden. Op grond van art. 5:17 Awb kan een toezichthouder inzage vorderen van deze zakelijke gegevens en bescheiden.

Voorstel 4:

- Stap 2 wordt uitgevoerd overeenkomstig de beschrijving.
- Onderdeel van stap 2 kan het onderzoeken van mogelijke aanwezigheid van Gbm in relevante N2000 gebied zijn.

Voortgezet bestaand gebruik

Door enkele provincies wordt de mogelijkheid van bestaand gebruik van percelen voor teelten waarbij toepassing van Gbm is toegestaan meegewogen bij de beoordeling van een HH-verzoek (stap 3). Dit kan blijken uit een beoordeling van vigerende beheerplannen, omgevingsplannen en historische bestemmingsplannen. 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 Afdeling Bestuursrechtspraak van 18 december 2024](#) over intern salderen een rol. Zie hiervoor ook de toelichting op het advies van Pels Rijcken.

Redenen voor voortgezet bestaand gebruik kunnen wellicht worden gevonden in bijvoorbeeld:

- het gebruik van percelen voor bloembollenteelt die al tientallen jaren plaatsvindt op dezelfde percelen;
- het wisselende gebruik van percelen voor granen, aardappelen en het weiden van vee die al tientallen jaren plaatsvindt. In bestemmingsplannen is naar verwachting geen beperking opgenomen geweest voor deze vruchtwisseling met bijbehorende gebruik van Gbm.

Hierbij is het feit van belang dat, in tegenstelling tot het opbrengen van mest(stoffen), geen publiekrechtelijke inperking geldt met een maximale normering voortvloeiend uit andere wetgeving.

Voorstel 5:

- Voortgezet bestaand gebruik wordt bij de volgende stappen alleen onder voorwaarden zoals duidelijke referentie (RO), aantoonbaar gelijkblijvend gebruik, meegewogen.

Afstand tot N2000-gebied

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.

Wel is aannemelijk dat depositie van gbm binnen geringe afstand (zoals 250 of 500 m) groter zal zijn dan bij grotere afstanden. HH-verzoeken over percelen binnen 250-500 (m) van N2000-gebied krijgen daarom prioriteit bij de behandeling van de HH-verzoeken. Daarnaast is het logisch om te veronderstellen dat werkzame stoffen uit gebruikte Gbm op grotere afstand van N2000-gebieden tot minder depositie op het gebied en dus ook minder effecten zal leiden.

In het verlengde van de eerdergenoemde uitspraak van Rechtbank Limburg van 6 oktober 2025 kan worden geargumenteed dat zonder concreet onderzoek naar de effecten van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen door de genoemde telers, in

relatie tot het genoemde Natura 2000-gebied, geen overtreding kan worden aangetoond of verondersteld bij toepassing buiten een grote afstand van 500 m tot een N2000-gebied. Het is aan het bevoegd gezag om hierin een keuze te maken. De indiener van het HH-verzoek kan a.d.h.v. een ecologisch onderzoek aantonen dat er wel sprake is van een overtreding.

Voorstel 6:

- HH-verzoeken voor toepassing van Gbm op een afstand van een N2000-gebied van minder dan 500m worden met prioriteit in behandeling genomen.

Besluitvorming

Op basis van de hiervoor genoemde stappen wordt een besluit genomen.

Als er gronden zijn waaruit blijkt dat er geen sprake is van een ontvankelijk HH-verzoek of er geen sprake is van een overtreding wordt het verzoek afgewezen.

Als er wel sprake blijkt van een overtreding worden bij stap 5 de volgende interventies gehanteerd:

- De handhaving start in zijn algemeenheid met een waarschuwing (overeenkomstig de landelijke handhavingsstrategie omgevingsrecht (LHSO)). Dit kan later worden gevolgd door een Last onder dwangsom (LOD). De (potentiële) overtreder wordt in de gelegenheid gesteld a.d.h.v. een voortoets of passende beoordeling aan te tonen dat er geen sprake is van een overtreding dan wel om het betreffende gebruik van Gbm te beëindigen of te legaliseren. Hiervoor wordt een ruime termijn gehanteerd van een half tot één jaar.
- Als een vergunningaanvraag wordt ingediend dan moet deze zijn vergezeld van een passende beoordeling. A.d.h.v. de aanvraag kan de vergunbaarheid worden getoetst. Hierbij kan worden overwogen om bijvoorbeeld driftreductie van minimaal 95% als passende maatregel te hanteren of om biologische middelen in te zetten. In hoeverre dit wordt geaccepteerd zal moeten blijken uit jurisprudentie.

N.a.v. het uitgevoerde onderzoek moet worden vastgesteld of er sprake is van een overtreding, omdat het gebruik van de Gbm significant negatieve gevolgen voor de N2000-gebieden kan hebben. Op dit moment is er geen wetenschappelijke duidelijkheid over de verspreiding/verspreidingsmodellen van Gbm. Dat betekent dat depositie en gevolgen van het gebruik ook niet met kunnen worden uitgesloten. Het is logisch om te veronderstellen dat depositie op geringe afstand aanzienlijk groter zal zijn dan op een grotere afstand. De depositie neemt dus af met de afstand. Op dit moment kan hiervoor echter nog niet met zekerheid een afstandsgrens worden genoemd.

Individuele passende maatregelen

Logischerwijs heeft het handhavingskader betrekking op handhavingsverzoeken (art 6 lid 3 Hrl). Provincies kunnen ook aanschrijvingsverzoeken voor individuele gevallen ontvangen (11.9 Bal). Dit zijn verzoeken om passende maatregelen te nemen, vaak intrekingsverzoeken, o.g.v. art. 6 lid 2 Hrl. Het beoordelingskader is bij aanschrijvingen vermoedelijk hetzelfde als bij handhavingsverzoeken. Derhalve kan het handhavingskader ook ingezet kan worden bij verzoeken om individuele passende

maatregelen. Bij het opstellen van het handavingskader voor de langere termijn zal hierop nog een nadere invulling plaatsvinden.

Evenredigheid: Maatschappelijk belang versus natuurbelang

Het juridisch kader is duidelijk. Als negatieve effecten op de kwaliteit van habitats niet op wetenschappelijke basis kunnen worden uitgesloten, is toestemming nodig voor de activiteit (ADC). Vanuit de politiek-bestuurlijke kant zien we (in het stikstofdossier) dat bestuurders ook de behoefte voelen om de maatschappelijke gevolgen van besluitvorming mee te wegen, zelfs als daar op basis van het juridische handavingskader geen ruimte voor is.

We weten dat de effecten van bestrijdingsmiddelen (verspreidingsafstand & dosis-effectrelatie) op habitats en soorten van N2000 onbekend zijn, en dat dit óók kan betekenen dat de effecten van bestrijdingsmiddelen achteraf kleiner kunnen blijken dan vooraf ingeschat. We weten ook dat veel teelten (op dit moment) landbouweconomisch niet rendabel zijn als deze met biologische middelen of zonder toepassing van middelen moeten worden geteeld (impactanalyse WUR 2024). Handhaving op toepassing van bestrijdingsmiddelen op bedrijfsniveau (i.t.t. perceelsniveau) zal aanzienlijke financiële gevolgen hebben voor het betreffende bedrijf. Door handhaving van verzoeken te laten afhangen creëren we enorm veel onrust en onzekerheid voor telers. Daarbij heeft de overheid ook een eigen verantwoordelijkheid m.b.t. het ontbrekende wetenschappelijke inzichten.

De vraag is of bestuurders er achteraf mee kunnen leven als de teeltsector (met evt. een verschil tussen sierteelt en consumptieteelt) grote financiële schade heeft ondervonden door handhaving als de effecten van bestrijdingsmiddelen achteraf kleiner blijken dan gedacht. Nogmaals, juridisch is dat uit te leggen, maar maatschappelijk wellicht minder. Zo kan bv. een afstandsgrens onderdeel worden van prioritering van verzoeken, maar ook – bv. over het spoor van de evenredigheid

Voorstel 7:

- Bij vermoedelijke overtreding wordt een interventie overeenkomstig de LHSO ingezet (=waarschuwen / later evt. LOD).
- In zijn algemeenheid leidt dit het inzetten van een waarschuwing waarin de overtreder een redelijke termijn (tussen een half en één jaar) wordt gegeven om middels een voortoets aan te tonen dat er geen sprake is van een overtreding dan wel om de overtreding te beëindigen. De termijn is hierbij mede afhankelijk van de tijd die een adviesbureau nodig heeft voor de voortoets.
- Bij een definitieve besluitvorming zal de evenredigheid worden meegenomen
- Handavingskader ook ingezet kan worden bij individuele passende maatregelen

Bijlage 1 Prioritering

Als er sprake is van een zodanige hoeveelheid HH-verzoeken dat de provinciale organisatie daarmee wordt overbelast ontkomt de provincie niet aan het stellen van prioriteiten bij de behandeling van de HH-verzoeken.

Hierbij kunnen de volgende aspecten tot prioriteit leiden:

1. Het betreft een perceel/toepassing binnen 500 m van een N2000-gebied;
2. Het betreft een HH-verzoek gedurende een periode en teelt dat toepassing van Gbm nog te verwachten is.
3. Het betreft een intensieve teelt waarbij gebruik van veel Gbm te verwachten is (lelieteelt, sierteelt, aardappelen,)

Deze prioritering heeft nog verdere uitwerking

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