Interprovinciaal Overleg
van, voor en door provincies

Handhavingskader gewasbeschermingsmiddelen Natura 2000-gebieden

Gemeenschappelijk kader voor de behandeling van handhavingsverzoeken

Interprovinciaal Overleg
Van, voor en door provincies
WWW.IPO.NL

Colofon

Document informatie	
Titel	Handhavingskader gewasbeschermingsmiddelen Natura 2000-gebieden
In opdracht van	Bestuurlijke Adviescommissie Landelijk Gebied (BAC-LG) 9-10-2025 Bestuurlijke Adviescommissie Ruimte en Leefomgeving (BAC RenL) 20-11-2025
Versie	1
Status	Definitief
Datum	9 maart 2026
Bestands-naam	Handhavingskader gewasbeschermingsmiddelen Natura 2000-gebieden

Versie	*Status*	*Datum*	*Beschrijving*
1	Definitief	9-3-2026	Besproken in Provinciale werkgroep TH Gbm en Interbestuurlijke werkgroep Gbm

Inhoud

1 INLEIDING 5

2 GEWASBESCHERMINGSMIDDELEN 6

3 PROBLEMATIEK 7

3.1 Uitspraak Raad van State 2-4-2025 7

3.2 Voortoets en natuurvergunningverlening op dit moment niet mogelijk 8

3.3 Ingediende handhavingsverzoeken 8

4 BEGINSELPLICHT TOT HANDHAVEN 9

5 LANDELIJKE HANDHAVINGSSTRATEGIE OMGEVINGSRECHT (LHSO) 9

6 PRINCIPE VAN HANDHAVING 10

7 UITGANGSPUNTEN HANDHAVINGSKADER GBM 12

7.1 Beleidsontwikkeling individuele provincies 12

7.2 WUR-rapport: Pesticiden in terrestrische Natura 2000-gebieden 12

7.3 Samenvatting handhavingskader Gbm 12

8 STAPPENPLAN BEHANDELING HANDHAVINGSVERZOEKEN GBM 14

8.1 Algemeen: beginselplicht en voorzorgbeginsel 15

8.2 Stap 1: Ontvangst en beoordeling 15
8.2.1 Welke teelten en Gbm 16
8.2.2 Aanleveren concrete informatie door HH-verzoeker 17

8.3 Stap 2: Onderzoek en feitenverzameling 18
8.3.1 Onderzoek door de provincie 19
8.3.2 Te ontwikkelen jurisprudentie reikwijdte eigen onderzoek door provincies 19
8.3.3 Voortgezet bestaand gebruik 20
8.3.4 Afstand tot N2000-gebied voor het prioriteren van in behandeling nemen HH-verzoeken 21

8.4 Stap 3: Juridische beoordeling 23

8.5 Stap 4: Eventueel overleg met toepasser(s) 23

8.6 Stap 5: Besluitvorming en communicatie **23**
8.6.1 Evenredigheid: maatschappelijk belang versus natuurbelang 24

8.7 Stap 6: Vervolgacties en nazorg **25**

8.8 Stap 7: Provinciale nuances **25**

BIJLAGE 1 OVERZICHT BELEIDSINVENTARISATIE PROVINCIES **26**

1 Inleiding

De BAC Landelijk Gebied (regulier overleg 9 oktober 2025) en de BAC Ruimte en Leefomgeving (regulier overleg 20 november 2025) hebben een bredere opdracht gegeven om in IPO-verband het onderwerp gewasbeschermingsmiddelen (Gbm) ter hand te nemen.

Voorliggend beleid is hier een onderdeel van en heeft betrekking op een gemeenschappelijk handhavingskader voor de korte termijn in relatie tot Natura 2000-gebieden. Ook voorziet het kader in een stappenplan voor het behandelen van handhavingsverzoeken op het gebruik van Gbm zowel in de open teelt als de glastuinbouw. Het betreft een eerste aanzet met hetgeen minimaal noodzakelijk is en zal als levend document steeds op basis van de nieuwste inzichten worden geactualiseerd.

Actualiteiten

Recentelijk heeft de Wageningen University & Research (WUR) een rapport opgeleverd waaruit blijkt dat een voortoets op dit moment niet mogelijk is en waarin aan de provincies aanbevelingen zijn opgenomen om maatregelen te nemen. Het niet kunnen uitvoeren van een voortoets wordt bevestigd in een advies van adviesbureau Schuttelaar & Partners aan de provincie Drenthe. Doordat de voortoets op dit moment niet mogelijk is, kan de teler niet op voorhand uitsluiten dat zijn activiteit significante effecten veroorzaakt op het Natura 2000-gebied.

Leeswijzer

Wij starten met de uitleg wat voor soort Gbm er zijn en wat er bekend en niet bekend is over hun verspreiding. Daarna gaan we in op de problematiek die er op dit moment speelt, de beginselplicht tot handhaving en de landelijk vastgestelde handhavingsstrategie omgevingsrecht (LHSO). Tot slot wordt er inhoud gegeven aan het gemeenschappelijk handhavingskader en een concreet stappenplan.

2 Gewasbeschermingsmiddelen

Er zijn verschillende soorten gewasbeschermingsmiddelen zoals acariciden (tegen eieren en larven), fungiciden (tegen schimmels), herbiciden (tegen onkruid), insecticiden (tegen insecten), mollusciciden (tegen weekdieren, bijvoorbeeld slakken), nematiciden (tegen wormen), rodenticiden (tegen muizen en ratten) en algiciden (tegen algen). De meest verkochte middelen hebben betrekking op de bestrijding van schimmels, onkruid en insecten.

Naast gewasbeschermingsmiddelen bestaan er ook biociden. Biociden zijn middelen om schadelijke organismen te bestrijden. Denk hierbij aan desinfectiemiddelen voor ziekenhuizen, conserveermiddelen voor materialen en middelen tegen ongedierte.

In Nederland zijn er ongeveer 240 verschillende soorten Gbm in de landbouw toegestaan (bron NVWA). In 2022 werd 9,0 miljoen kilogram gewasbeschermingsmiddelen verkocht voor de bestrijding van ziekten en plagen, vooral bij landbouwgewassen (bron CBS). Gbm hebben scheikundig diverse eigenschappen. Er zijn vluchtige en niet vluchtige Gbm maar ook persistente (blijvende) en afbreekbare Gbm. De afstand die Gbm afleggen is afhankelijk van hun eigenschap, terrein en wind. In het WUR-rapport wordt erop gewezen dat vluchtige Gbm bij een windsnelheid van 8 tot 20 km/h zo 4 tot 10 kilometer kunnen afleggen.

3 Problematiek

3.1 Uitspraak Raad van State 2-4-2025

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 Gbm door een lelieteler. Volgens de milieuorganisatie kunnen significante gevolgen van die middelen op het nabijgelegen Natura 2000-gebied niet worden uitgesloten. De Afdeling is van oordeel dat er voldoende aanwijzingen zijn dat er effecten van het gebruik van Gbm 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 Gbm 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 daarom geen aanleiding om in dat verband tegen een specifieke (professionele) gebruiker van Gbm handhavend op te treden. De uitspraak van 2 april 2025 leidt in dit opzicht tot een serieuze wijziging van het voorgaande, nu al een overtreding van de natuurvergunningsplicht kan worden geconstateerd, zodra significant negatieve gevolgen niet kunnen worden uitgesloten.

Conclusie: negatieve effecten kunnen niet worden uitgesloten

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 Gbm op het nabijgelegen Natura 2000-gebied kunnen zijn. Om dit eventueel uit te sluiten is een voortoets nodig, waaruit blijkt dat significante negatieve effecten (op voorhand) kunnen worden uitgesloten. Wanneer dit niet mogelijk is, dient er een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit van de Omgevingswet te worden aangevraagd, inclusief de daarbij behorende passende beoordeling.

3.2 Voortoets en natuurvergunningverlening op dit moment niet mogelijk

Op dit moment ontbreekt echter het wetenschappelijk kader om een dergelijke voortoets of passende beoordeling op te stellen. Recente rapporten van onder andere de Wageningen University & Research (WUR)[1] en adviesbureau Schuttelaar & Partners[2] bevestigen dit. De WUR geeft aan dat herkomstbepaling nu niet mogelijk is. Er is nog veel onduidelijk 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 handhavingsverzoeken die betrekking hebben op het gebruik van Gbm en voldoende aanknopingspunten voor een vermeende overtreding bevatten in behandeling moeten worden genomen, tenzij er sprake is van voortgezet gebruik, omdat significante negatieve gevolgen op Natura 2000-gebieden niet op voorhand uitgesloten kunnen worden.

3.3 Ingediende handhavingsverzoeken

Momenteel (2-3-2026) zijn er in totaal 37 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. Verwachting is dat deze verzoeken zullen toenemen.

Tabel 1. Ingediende handhavingsverzoeken per provincie (stand 2-3-2026)

Provincie	Totaal in behandeling	Bezwaar	Beroep	Hoger beroep
Drenthe	8	1	0	2
Flevoland	0	0	0	0
Friesland	2	0	1	1
Gelderland	7	1	0	0
Groningen	0	0	0	0
Limburg	6	0	1	0
Noord-Brabant	5	0	0	1
Noord-Holland	4	1	0	0
Overijssel	2	0	0	1
Utrecht	1	0	1	0
Zeeland	1	0	0	0
Zuid-Holland	1	0	0	1
Totaal	**37**	**3**	**3**	**6**

[1] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2026/02/13/pesticiden-in-terrestrische-natura2000-gebieden
[2] https://www.drentsparlement.nl/Vergaderingen/Statencommissie/2026/04-maart/09:30/BELEIDSONDERWERPEN-GEWASBESCHERMINGSMIDDELEN-STATENSTUK-2026-8/PS010426-Cie040326-2026-8-Bijlage-4-Rapport-verkenning-voortoets-gewasbeschermingsmiddelen-van-Schuttelaars-en-Partners.pdf

4 Beginselplicht tot handhaven

Op grond van vaste jurisprudentie en artikel 18.1 Omgevingswet heeft het bevoegd gezag een beginselplicht tot handhaving als er een overtreding is geconstateerd. Deze beginselplicht geldt ook als er een handhavingsverzoek wordt ingediend waarna een overtreding wordt vastgesteld. Het voorzorgbeginsel geeft aan dat als een bepaalde activiteit mogelijk schade kan veroorzaken aan mens en milieu en indien er nog geen wetenschappelijke overeenstemming over de kwestie bestaat, de activiteit in kwestie niet mag worden uitgevoerd zonder vergunning. Uit artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn volgt dat er sprake is van een vergunningplicht als significante gevolgen van een project niet op voorhand kunnen worden uitgesloten.

Van de beginselplicht tot handhaving mag alleen worden afgeweken als er sprake is van bijzondere omstandigheden. Van bijzondere omstandigheden is sprake als er concreet zicht bestaat op legalisatie (vergunbare aanvraag ligt) of als handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van handhaving in die concrete situatie behoort te worden afgezien. Door het ontbreken van wetenschappelijke kaders zal zicht op legalisatie op korte termijn niet mogelijk zijn.

5 Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)

De Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) is een overkoepelend kader dat gericht is op de handhaving van milieu- en omgevingswetten in Nederland. Het heeft als doel om te zorgen voor een uniforme en consistente aanpak bij de handhaving van regelgeving die betrekking heeft op de bescherming van het milieu en de leefomgeving, waaronder natuur.

Doelstelling LHSO

- Bevorderen van naleving van omgevingswetgeving
- Beschermen van onder andere natuur en milieu
- Versterken van de rechtszekerheid door een uniforme handhavingsaanpak
- Optimaliseren van de samenwerking tussen verschillende overheidsinstanties

Kern van de LHSO

De LHSO is opgesteld om te zorgen dat handhavende instanties hun werk zo uniform mogelijk doen. De LHSO is niet juridisch bindend maar is door alle provincies in de handhavingsstrategie vastgesteld. Het is daarmee wel zelfbindend. Het legt de nadruk op handhaving op basis van de ernst van de overtredingen, de gevolgen voor het milieu of natuur en het gedrag van de overtreder.

6 Principe van handhaving

Mocht uit de controle van een handhavingsverzoek blijken dat er sprake is van een overtreding, dan wordt er in beginsel handhavend opgetreden. Door de LHSO te hanteren is de mate van handhaving afhankelijk van de ernst van de overtreding en het gedrag van de overtreder. Dit wordt in de interventiematrix weergegeven. De LHSO is zowel van toepassing op overtredingen die tijdens het reguliere toezicht worden geconstateerd als op overtredingen die worden geconstateerd naar aanleiding van handhavingsverzoeken.

Toepassing van de LHSO in algemene zin

Bij de LHSO wordt in de reguliere handhaving als volgt omgegaan met handhaving:

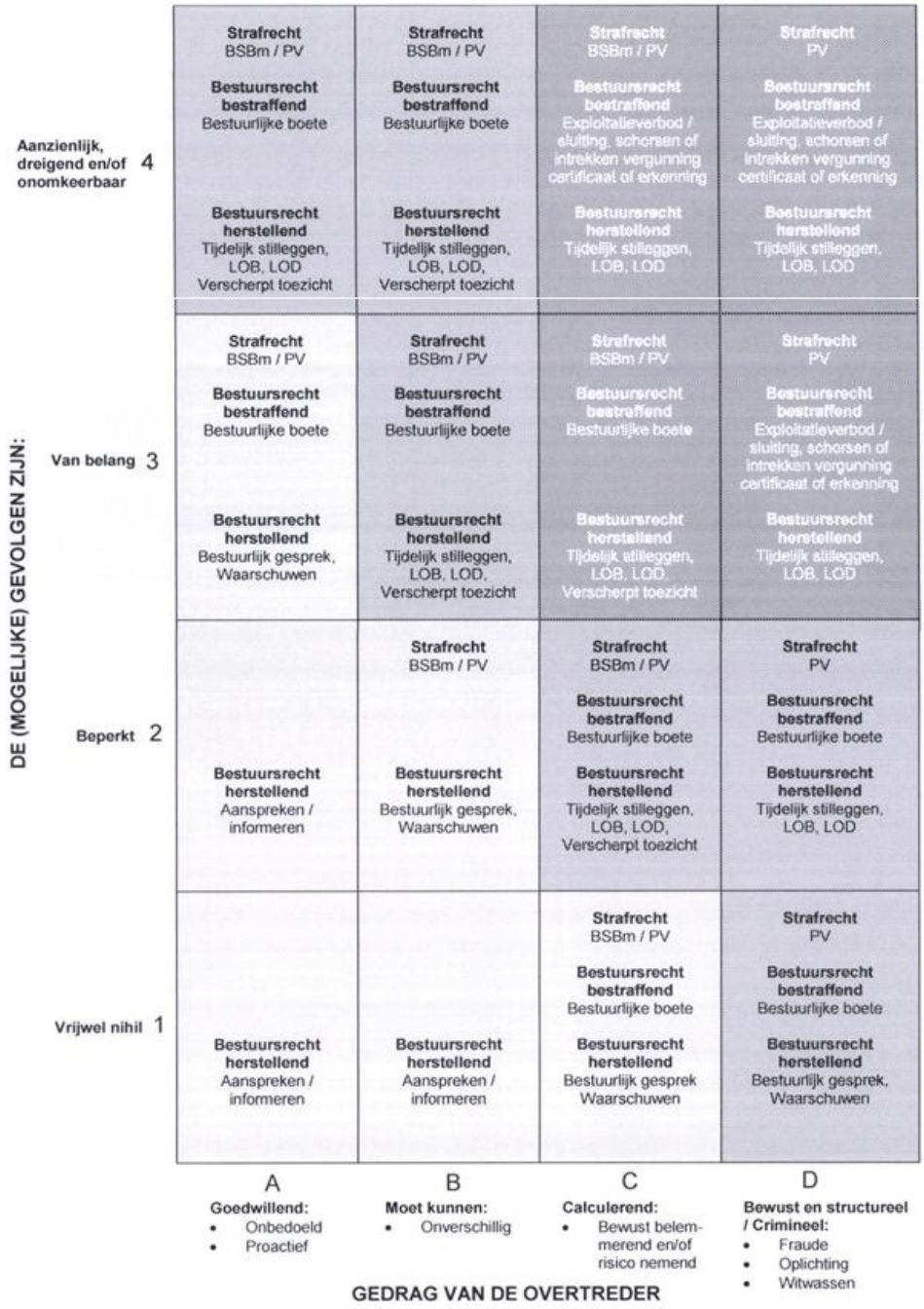
- Bij lichte overtredingen: eerst waarschuwen en corrigerende maatregelen eisen.
- Bij herhaling of ernstigere overtredingen: bestuursrechtelijke herstelmaatregelen opleggen.
- Bij zware of opzettelijke overtredingen: bestuursrechtelijk en eventueel strafrechtelijk handhaven.
- Bij niet-meewerkende overtreders: versneld zwaardere sancties toepassen.

Criteria voor handhavend optreden

- Overtredingen die leiden tot significante milieu- en natuurschade
- Herhaalde overtredingen ondanks eerdere waarschuwingen (recidive)
- Gevallen waar preventieve maatregelen niet effectief zijn gebleken
- Situaties waarin dringende actie nodig is om verdere schade te voorkomen

Interventiematrix

In de standaard interventiematrix van de LHSO wordt het verband weergegeven tussen de mogelijke gevolgen van de overtreding, het gedrag van de overtreder en de interventie vanuit het bestuursrecht (herstellend) en strafrecht (bestraffend).



Figuur 1. De interventiematrix voor het bepalen van de eerste interventie(s)

7 Uitgangspunten handhavingskader Gbm

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 de natuur. Dit wordt mede veroorzaakt door een gebrek aan kennis over de gevolgen van het gebruik van Gbm in Natura 2000-gebieden.

7.1 Beleidsontwikkeling individuele provincies

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 en de richtingen waar ook andere provincies mee bezig zijn. In bijlage 1 is een overzicht hiervan gegeven.

7.2 WUR-rapport: Pesticiden in terrestrische Natura 2000-gebieden

Op 13-2-2026 heeft de WUR een onderzoek afgerond naar de aanwezigheid, verspreiding en mogelijke ecologische effecten van bestrijdingsmiddelen in Natura 2000-gebieden. Het onderzoek betrof een zogenaamde kennisdeskvraag. Het onderzoek richt zich overigens op zowel Gbm als biociden waardoor wordt gesproken over bestrijdingsmiddelen. Vanwege de beperkte data kon er geen volledig beeld gegeven worden. Voor het handhavingsbeleid zijn de volgende opmerkingen in het rapport relevant:

- Negatieve effecten op Natura 2000-gebieden kunnen niet met zekerheid worden uitgesloten;
- Voortoets is op dit moment niet mogelijk. Herkomstbepaling is onmogelijk tussen een bron en het Natura 2000-gebied;
- Gebiedsgerichte aanpak noodzakelijk;
- Instellen van beheermaatregelen in de vorm van overgangsgebieden;
- Mogelijke maatregelen: driftreducerende maatregelen, heggen/fysieke barrières, precisietoepassing, instellen overgangsgebieden met daarbinnen het uitsluiten van chemische bestrijdingsmiddelen en het stimuleren van biologische landbouw en grasland;
- Over de afstand of breedte van een overgangsgebied geeft het rapport geen helderheid. Dit heeft te maken met de vele verschillende soorten Gbm en de wijze waarop deze zich verspreiden.

7.3 Samenvatting handhavingskader Gbm

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

Tabel 2. Gemeenschappelijk kader per onderdeel

Onderwerp	Voorstel
Behandelingstermijn	Een gemotiveerde behandeltermijn: 8 weken, 13 weken of 26 weken met mogelijk verlenging afhankelijk van de complexiteit en het aantal ingediende verzoeken in relatie tot beschikbare capaciteit.
Teelten en Gbm	Alle teelten en Gbm gekoppeld aan het betreffende verzoek.
Onderzoek HH-verzoeker	Is er sprake van de in de Afdelingsuitspraak beschreven voldoende aanwijzingen dat het gebruik van Gbm kan leiden tot negatieve effecten op enig N2000-gebied, dan wordt het handhavingsverzoek verder in behandeling genomen. Indien de provincie van mening is dat er onvoldoende aanwijzingen zijn, wordt de verzoeker in de gelegenheid gesteld om het verzoek aan te vullen. Daarna kan de provincie besluiten het handhavingsverzoek af te wijzen.
Onderzoek bevoegd gezag	Onderzoek naar de juistheid van het handhavingsverzoek. Dit gebeurt zowel fysiek als administratief met betrekking tot het gebruik van Gbm op de genoemde percelen. De provincie kan ook zelf een onderzoek doen naar de aanwezigheid van Gbm in het Natura 2000-gebied.
Voortzetting bestaand gebruik	Alleen onder voorwaarden wordt bestaand gebruik meegewogen.
Afstand tot N2000-gebied	HH-verzoeken voor toepassing van Gbm op een nader te bepalen afstand van een N2000-gebied worden met prioriteit in behandeling genomen.
Voortoets	Op dit moment niet mogelijk. Wel wordt deze mogelijkheid juridisch in het stappenplan benoemd.
Overgangsgebied	Kies een overgangsgebied rondom een Natura 2000-gebied waarbinnen concrete maatregelen worden voorgeschreven. Denk hierbij aan driftreducerende maatregelen, toepassen van biologische bestrijdingsmiddelen en beperking van chemische Gbm. Overtredingen in deze zones worden bestuursrechtelijk aangepakt. Kies ook een afstand waarbuiten het niet aannemelijk is dat er een relatie kan worden gelegd tussen het toepassen van een Gbm door een teler en de depositie in het Natura 2000-gebied.
Besluitvorming	Bij vermoedelijke overtreding wordt een interventie overeenkomstig de LHSO ingezet (waarschuwen of last onder dwangsom) voor overtredingen in het overgangsgebied. Bij een definitief besluit zal er een belangenafweging worden gemaakt waarbij de evenredigheid wordt meegewogen. Het handhavingsbeleid ook gebruiken voor een verzoek tot individuele passende maatregelen.

8 Stappenplan behandeling handhavingsverzoeken Gbm

Het stappenplan hieronder geeft de zeven stappen weer die bij de behandeling van een handhavingsverzoek worden doorlopen. Daarna worden de stappen per onderdeel toegelicht.

Tabel 3. Stappenplan behandeling handhavingsverzoeken

Stap	Toelichting
1. Ontvangst en beoordeling verzoek	Het verzoek wordt ontvangen en beoordeeld op relevante aspecten als concreetheid, voldoende aanwijzingen dat het gebruik van Gbm kan leiden tot negatieve effecten op enig N2000-gebied (overgangsgebied), belanghebbendheid van de indiener en bevoegdheid van de ontvangende instantie. Eventueel verlengen van de behandeltermijn (13 tot 26 weken). Bij onvoldoende concreetheid gelegenheid geven tot aanvulling binnen een redelijke termijn.
2. Onderzoek en feitenverzameling	Er wordt fysiek en administratief onderzoek uitgevoerd naar de betreffende percelen, teelt, gebruik Gbm enzovoort, middels feitelijk bedrijfsbezoek, overleg met betrokkenen en eventueel administratief onderzoek.
3. Juridische beoordeling	Naar aanleiding van de uitgevoerde onderzoeken wordt de juridische situatie beoordeeld, onder andere met betrekking tot de nog noodzakelijke informatie en kennis, mogelijke constatering van een overtreding en ligging in een eventueel overgangsgebied, getoetst aan de jurisprudentie en beleidsontwikkelingen.
4. Eventueel overleg met toepasser(s)	Naar aanleiding van de voorgaande onderzoeken en beoordelingen wordt, indien noodzakelijk, in overleg met de toepasser of gebruiker en eventueel andere betrokkenen gezocht naar haalbare stappen en oplossingen.
5. Besluitvorming en communicatie	Naar aanleiding van de uitgevoerde onderzoeken en beoordelingen en het eventuele gesprek met de toepassers of gebruikers en eventuele betrokkenen wordt het besluit genomen om al dan niet te handhaven. De interventie kan onder andere afhankelijk zijn van afstand tot het N2000-gebied, de toegepaste middelen en de afgewogen belangen.
6. Vervolgacties en nazorg	Na het besluit worden vervolgacties en nazorg uitgevoerd, zoals: • overleg met indieners HH-verzoek • eventueel hulp bieden voor onderzoek • eventueel hulp bieden voor aanpassingen
7. Provinciale nuances	Provincies kunnen specifieke beleidsregels en prioriteiten hanteren. Het is daarom essentieel om per provincie de actuele beleidsdocumenten en richtlijnen te raadplegen.

Uit het overzicht van het huidige beleid van de provincies op het gebied van de behandeling van handhavingsverzoeken rond gewasbeschermingsmiddelen komt de volgende lijn.

8.1 Algemeen: beginselplicht en voorzorgbeginsel

De provincies hebben als bevoegd gezag een beginselplicht tot handhaving en dienen vanuit het voorzorgsbeginsel te handelen. Het voorzorgbeginsel 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. Omdat de provincie bevoegd is te handhaven waar het gaat om effecten op N2000-gebieden, ligt de prioriteit bij gevallen waar de grootste effecten op N2000-gebieden zijn te verwachten en dus op locaties op korte afstand van een N2000-gebied.
Helaas is het op dit moment niet mogelijk een afstand te benoemen waarbuiten 'geen effecten' zijn te verwachten, gewoon omdat we het niet weten. Van percelen op grotere afstand van een N2000-gebied kunnen minder tot geen effecten worden verwacht en zal dus minder snel sprake zijn van een overtreding. Verderop in deze notitie wordt toegelicht dat het risico op negatief effect afneemt naarmate de afstand toeneemt.

8.2 Stap 1: Ontvangst en beoordeling

Stap 1 betreft de ontvangst en beoordeling van het HH-verzoek. De reguliere behandeltijd 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 13 of 26 weken. De indiener van het handhavingsverzoek wordt hierover geïnformeerd.

Voorstel 1

- Een behandeltermijn van 8 weken wordt gehanteerd als bij de eerste beoordeling van het verzoek blijkt dat deze niet ontvankelijk is vanwege:
    - onvoldoende concreetheid (wel mogelijkheid geven tot aanvulling binnen een redelijke termijn);
    - niet voldoen aan andere formele vereisten (in veel gevallen wel mogelijkheid geven tot aanvulling binnen een redelijke termijn);
    - geen sprake van belanghebbende verzoeker.
- Een behandeltermijn van 13 tot 26 weken wordt gehanteerd als daartoe naar het onderbouwde oordeel van het bevoegd gezag aanleiding bestaat (bijvoorbeeld als het verzoek complex is of uitgebreid onderzoek vraagt). Dit behoeft 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 of omgevingsdienst(en) worden prioriteiten gesteld. Hiervoor kunnen de volgende aspecten meewegen:
    - de afstand tot een N2000-gebied en/of de ligging in een overgangsgebied;
    - in hoeverre het een handhavingsverzoek betreft over een periode en teelt waarbij toepassing van Gbm nog te verwachten is;
    - in hoeverre het een intensieve teelt betreft waarbij gebruik van veel en/of specifieke Gbm te verwachten is, zoals bijvoorbeeld lelieteelt of sierteelt.

8.2.1 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. Bij alle provincies zijn meerdere verzoeken ingediend 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). Het is aan het bevoegd gezag om hierbij aan te geven wanneer een aanvraag voldoende ontvankelijk wordt beoordeeld.

8.2.2 Aanleveren concrete informatie door HH-verzoeker

Een handhavingsverzoek moet voldoende concreet zijn. Dit betekent dat bijvoorbeeld duidelijk moet zijn welk perceel of welke percelen het betreft en/of welk bedrijf of 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, of dat er een noodzaak is tot het treffen van passende maatregelen.

Enkele provincies stellen daarnaast als voorwaarde in stap 1/2 voor het behandelen van elk 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 of 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.

We gaan er hierbij van uit dat van toepassing van Gbm op grotere afstand van een N2000-gebied geen verslechterende of significant verstorende gevolgen te verwachten zijn. Vanwege de onduidelijkheid over de verspreiding van Gbm en de gevolgen van de deposities kan nu geen eenduidige afstand benoemd worden. Provincies krijgen beleidsvrijheid om hierin een eigen keuze te maken. Om die reden wordt bij handhavingsverzoeken voor percelen op grotere afstand van een Natura 2000-gebied dan door de provincie is vastgelegd, de verzoeker gevraagd om aannemelijk te maken dat in dat concrete geval significante effecten verwacht kunnen worden. Deze grens betreft het 'omklapmoment'. Het omklapmoment betreft de overgang tussen situaties waarin effecten op N2000-gebieden niet voorstelbaar zijn (waardoor een voortoets in beginsel niet nodig is) en situaties waarin dergelijke effecten wel voorstelbaar zijn (waardoor een voortoets wél aan de orde kan zijn). Pas wanneer aannemelijk is gemaakt dat deze omslag zich kan voordoen, wordt het handhavingsverzoek inhoudelijk verder behandeld.

Uit de uitspraak van de Rechtbank Limburg van 6 oktober 2025 (Rechtbank Limburg, 06-10-2025, 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') kan de verzoeker om handhaving in de gelegenheid worden gesteld om in dat verband binnen een redelijke termijn aanvullende gegevens (artikel 4:5 Awb) te verstrekken in de vorm van een deugdelijk ecologisch onderzoek naar de aanwezigheid van (werkzame stoffen uit) gewasbeschermingsmiddelen in het of de in het handhavingsverzoek betrokken Natura 2000-gebied(en), op grond waarvan de verzoeker om handhaving meent dat alsnog sprake is van 'voldoende aanwijzingen'. Deze handelswijze 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 na stap 1 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 significant negatief effect op een N2000-gebied.
- Het is aan het bevoegd gezag om een afstand tot een N2000-gebied te bepalen waarbuiten van toepassing van Gbm geen verslechterende of significant verstorende gevolgen verwacht worden.
- 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 en/of een deugdelijke onderbouwing waarom de specifieke activiteit buiten een nader te bepalen afstand van een N2000-gebied verslechterende of significant verstorende gevolgen kan hebben.

8.3 Stap 2: Onderzoek en feitenverzameling

In stap 2 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 of de genoemde percelen en het gebruik van Gbm. Dit houdt onder andere in dat gesproken wordt met de gebruiker (en eventueel eigenaar) van het betreffende perceel of de betreffende percelen.

8.3.1 Onderzoek door de provincie

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 bijvoorbeeld 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 het 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 of omwonenden;
- aanvullend administratief onderzoek bij de gebruiker en/of loonspuiter;
- uitvoeren van een bodemonderzoek of 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 aan de hand van verklaringen, administratieve gegevens en onderzoek van bodem en vegetatie.

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 dat nog op papier worden geregistreerd. Dit register moet onder andere 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.

8.3.2 Te ontwikkelen jurisprudentie reikwijdte eigen onderzoek door provincies

Artikel 3:2 Awb 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 onder andere bij de teler langs te gaan en het gebruik van Gbm te inventariseren in relatie tot de percelen en afstand tot het 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. Vooralsnog kunnen provincies hierin zelf een keuze maken. Gezien de grote onduidelijkheid over aanwezigheid en effecten van Gbm is de kans echter groot dat deze verplichting kan gelden.

Voorstel 4

- Stap 2 wordt uitgevoerd overeenkomstig de beschrijving.
- Onderdeel van stap 2 kan het onderzoeken van mogelijke aanwezigheid van Gbm in het relevante Natura 2000-gebied zijn. Het is aan het bevoegd gezag hierover een standpunt in te nemen.

8.3.3 Voortgezet bestaand gebruik

Het gaat hier om één-en-dezelfde handeling sinds referentiedatum. 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 en door een relatie te leggen met de aanwijsdatum van een N2000-gebied.

Voor de toepassing van het criterium één-en-dezelfde handeling sinds referentiedatum kunnen de criteria uit het Europese AquaPri-arrest (HvJEU 10 november 2022, ECLI:EU:C:2022:864) worden toegepast, waaruit volgt dat sprake kan zijn van één-en-dezelfde handeling sinds referentiedatum (bestaand gebruik) zolang de continuïteit en de identiteit van de handeling niet verandert, met name gelet op de aard van deze activiteiten alsook op de plaats waar en de voorwaarden waaronder zij worden uitgevoerd. Het agrarisch gebruik van percelen houdt in de kern steeds hetzelfde jaarlijkse proces in, namelijk het proces van grond bewerken, poten of zaaien, gewasverzorging (beregening, wieden, gewasbescherming, enzovoort) en oogsten. Hierbij is sprake van een jaarrond, continu proces met steeds andere teelten maar met dezelfde akkerbouwidentiteit, zodat voor overige vollegrondsteelten dan lelieteelt kan worden aangenomen dat zij onderdeel uitmaken van het voortgezette agrarisch gebruik sinds referentiedatum, mits er een planologische toestemming voor de teelten sinds referentiedatum aanwezig is.

Voor die planologische toestemming wordt gekeken naar het op referentiedatum vigerende bestemmingsplan of omgevingsplan en de latere wijzigingen, waarbij gekeken wordt of, en in hoeverre, er bij de agrarische bestemming van dat perceel beperkingen ten aanzien van toegestane teelten of ten aanzien van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen zijn opgenomen. Deze toets wordt door de provincie uitgevoerd. Daarnaast wordt gecontroleerd of het perceel op referentiedatum in agrarisch gebruik is geweest, waarvoor met name luchtfoto's op of omstreeks referentiedatum relevant kunnen zijn. Deze beoordeling wordt toegepast door de provincie Drenthe, waarbij voor lelieteelt een strengere beoordeling wordt toegepast, namelijk dat aanvullend door de teler aangetoond moet worden dat deze teelt al sinds referentiedatum in de gewasrotatie zat van het betreffende perceel of van een groep percelen waarvoor de ondernemer(s) een gemeenschappelijk bouwplan heeft. De reden voor deze extra eis is dat de lelieteelt zich qua gebruik van gewasbeschermingsmiddelen onderscheidt van andere teelten.

De referentiedatum van een Natura 2000-gebied kan worden gevonden op de website van BIJ12

Hierover bestaat nog geen specifieke Nederlandse 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 ten gevolge van gewasrotatie, en 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. Beide juridische argumenten liggen echter nog bij de Afdeling Bestuursrechtspraak voor en het is niet zeker hoe daarover zal worden beslist.

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 dat al tientallen jaren plaatsvindt. In bestemmingsplannen is naar verwachting geen beperking opgenomen geweest voor deze vruchtwisseling met bijbehorend gebruik van Gbm.

Hierbij is 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 (één-en-dezelfde handeling sinds referentiedatum) kan worden geaccepteerd als dit naar oordeel van de provincie voldoende is aangetoond. Het is aan het bevoegd gezag een standpunt in te nemen of en in hoeverre voortgezet bestaand gebruik wordt geaccepteerd.

8.3.4 Afstand tot N2000-gebied voor het prioriteren van in behandeling nemen 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. Wel is aannemelijk dat depositie van Gbm binnen geringe afstand (zoals 250 of 3000 m) groter zal zijn dan bij grotere afstanden. HH-verzoeken over percelen binnen 250 tot 3000 m van een 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 tot minder effecten zullen leiden.

In het verlengde van de eerdergenoemde uitspraak van de Rechtbank Limburg van 6 oktober 2025 kan worden geargumenteerd 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 aan de hand van een ecologisch onderzoek aantonen dat er wel sprake is van een overtreding.

Provincies hanteren verschillende afstanden (250 tot 3000 m) bij het prioriteren van het 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. Daartegenover 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.

Voorstel 6

- HH-verzoeken voor toepassing van Gbm op een nader te bepalen afstand van een N2000-gebied worden met prioriteit in behandeling genomen. Het kiezen van een afstand is aan de provincie.

8.4 Stap 3: Juridische beoordeling

De situatie en resultaten van het onderzoek en de feitenverzameling worden juridisch beoordeeld. Doel is om vast te stellen in hoeverre er sprake is van een overtreding. Hierbij spelen de hiervoor genoemde aspecten een rol, zoals eventueel voortgezet bestaand gebruik en de afstand tot een N2000-gebied.

8.5 Stap 4: Eventueel overleg met toepasser(s)

Nadat is gebleken of er sprake is van een overtreding kan, indien noodzakelijk, in overleg met betrokkenen zoals de toepasser of gebruiker en eventueel andere betrokkenen worden gezocht naar oplossingen. Dit kunnen maatregelen zijn zoals toepassing van andere middelen, het hanteren van een bufferzone of het gebruik van extra technische hulpmiddelen.

8.6 Stap 5: Besluitvorming en communicatie

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 vervolginterventie zoals een last onder dwangsom (LOD).
- De (potentiële) overtreder wordt erop gewezen dat de mogelijkheid bestaat aan de hand van 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. Hierbij wordt erop gewezen dat tot nu toe de verwachting is dat significante negatieve gevolgen op Natura 2000-gebieden niet op voorhand uitgesloten kunnen worden.
- De (potentiële) overtreder wordt erop gewezen dat de mogelijkheid bestaat aan de hand van een vergunningaanvraag de legaliseerbaarheid van de overtreding aan te tonen. Als een vergunningaanvraag wordt ingediend dan moet deze zijn vergezeld van een passende beoordeling. Aan de hand van 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.

Uit gesprekken met adviesbureaus en de rapporten van de WUR en Schuttelaar & Partners blijkt dat een voortoets of passende beoordeling in de regel niet mogelijk is. Het staat een teler echter altijd vrij om te verkennen of een voortoets of passende beoordeling in zijn specifieke geval toch mogelijk is als een teler via die weg significante gevolgen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen wil uitsluiten.

Naar aanleiding van 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 en verspreidingsmodellen van Gbm. Dat betekent dat depositie en gevolgen van het gebruik in de regel ook niet kunnen worden uitgesloten. Het is, zoals hiervoor al aangegeven, 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.

8.6.1 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. 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.

We weten dat er nog veel onbekend is over de effecten van bestrijdingsmiddelen (verspreidingsafstand en dosis-effectrelatie) op habitats en soorten van N2000, 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 maar ook op perceelsniveau kan aanzienlijke financiële gevolgen hebben voor het betreffende bedrijf. Daarbij heeft de overheid ook een eigen verantwoordelijkheid met betrekking tot de ontbrekende wetenschappelijke inzichten.

Voorstel 7

- Bij vermoedelijke overtreding wordt een interventie overeenkomstig de LHSO ingezet. Het is aan het bevoegd gezag om hierbij overgangszones rondom N2000-gebieden aan te geven waarbinnen nader omschreven specifieke interventies worden ingezet.
- In zijn algemeenheid wordt een waarschuwing ingezet 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.
- Bij een definitieve besluitvorming wordt de evenredigheid meegenomen.
- Het handhavingskader kan ook worden ingezet bij individuele passende maatregelen.

8.7 Stap 6: Vervolgacties en nazorg

Nadat het bevoegd gezag een besluit heeft genomen over het handhavingsverzoek worden vervolgstappen uitgevoerd. Deze stappen zijn direct afhankelijk van het genomen besluit en kunnen onder andere bestaan uit:

- effectueren van interventies zoals hercontrole, opleggen en/of effectueren van sancties;
- overleg met de indiener(s) van het handhavingsverzoek;
- eventueel ondersteunen bij vervolgonderzoek;
- eventueel ondersteunen bij aanpassingen.

8.8 Stap 7: Provinciale nuances

Hiervoor is al aangegeven dat we streven naar een gemeenschappelijk kader voor de behandeling van handhavingsverzoeken. Niet in iedere provincie zijn de omstandigheden en de handhavingsverzoeken gelijk. Provincies kunnen daarom specifieke beleidsregels en prioriteiten hanteren. Het is dus essentieel dat per provincie de actuele beleidsdocumenten en richtlijnen worden geraadpleegd.

Bijlage 1 Overzicht beleidsinventarisatie provincies

In deze bijlage staat per provincie de stand van het beleid voor de behandeling van handhavingsverzoeken rond gewasbeschermingsmiddelen. In de laatste kolom van tabel 4 staat of het beleid ambtelijk (A) of bestuurlijk (B) is vastgesteld.

Hoofdlijnen

Tabel 4. Hoofdlijnen beleid per provincie

Provincie	Beleid	Ambtelijk / Bestuurlijk
Drenthe	Recentelijk (11-2-2026) heeft de provincie nieuwe beleidsregels ingesteld: "Handhavingsbeleid gebruik Gbm provincie Drenthe". Dit als opvolging van het eerdere beleid "Beleidsnotitie lelieteelt in Drenthe 2025-2028". Wettelijke verankering is gekoppeld aan art. 4:81 Awb en art. 18.2 Ow. Overwegingen: de RvS heeft in de uitspraak van 2-4-2025 geoordeeld dat bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de nabijheid van Natura 2000-gebieden vooraf moet worden beoordeeld of significante gevolgen kunnen worden uitgesloten en dat, als dat niet kan, een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit is vereist. Daarbij speelt dat bij de provincie handhavingsverzoeken zijn ingediend voor diverse teelten en dat een eenduidige, proportionele en transparante handhavingsaanpak nodig is.	B
Flevoland	Nog geen beleid.	A
Fryslân	3 maart komt in GS een nieuw voorstel. Voortzetting bestaand gebruik is juridisch niet houdbaar. Beginselplicht tot handhaving. Uitwerking conform LHSO. Mogelijke overtreding: dan een waarschuwing van 12 maanden waarbinnen telers met behulp van het stoppen met Gbm, een voortoets of een passende beoordeling kunnen aantonen dat er geen overtreding is of de overtreding kunnen beëindigen.	A
Gelderland	Nog geen handhavingsbeleid. Tot nu toe worden de handhavingsverzoeken casusspecifiek bestuurlijk voorgelegd. Wel is de sector geïnformeerd (door middel van een artikel) dat zij mogelijk vergunningplichtig zijn.	A
Groningen	Nog geen beleid. Men is bezig met een notitie voor het management. Er ligt een motie vanuit de Staten in relatie tot bollenteelt en mens, water en natuur.	A

Provincie	Beleid	Ambtelijk / Bestuurlijk
Limburg	Op 9 september 2025 is een algemene aanpak door GS van Limburg vastgesteld voor het beoordelen van HH-verzoeken met betrekking tot het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in relatie tot Natura 2000-gebieden. Voor de aanpak is van groot belang in hoeverre (deugdelijk) onderzoek is gedaan naar de aanwezigheid van gewasbeschermingsmiddelen in het Natura 2000-gebied waar het concrete handhavingsverzoek op ziet en als gevolg waarvan de door de Afdeling beschreven 'voldoende aanwijzingen voor een negatief effect' kunnen worden aangenomen. Kern: twee scenario's. **Scenario 1: wel deugdelijk onderzoek en voldoende aanwijzingen.** Bij verzoeken tot handhaving met betrekking tot het vermeend illegaal gebruik van gewasbeschermingsmiddelen waarbij is aangetoond dat sprake is van 'voldoende aanwijzingen' zal de betreffende (professionele) gebruiker worden aangeschreven middels een waarschuwingsbrief, omdat in dat geval sprake is van een overtreding. In de waarschuwingsbrief met een hersteltermijn van 12 maanden wordt de gebruiker geïnformeerd over de maatregelen die hij kan nemen om herhaling van de overtreding te voorkomen. **Scenario 2: geen deugdelijk onderzoek en geen voldoende aanwijzingen.** Bij verzoeken tot handhaving met betrekking tot het vermeend illegaal gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (waarbij dus vooralsnog niet is aangetoond dat sprake is van 'voldoende aanwijzingen') wordt de verzoeker om handhaving in de gelegenheid gesteld om binnen een redelijke termijn aanvullende gegevens te verstrekken in de vorm van een deugdelijk ecologisch onderzoek naar de aanwezigheid van (werkzame stoffen uit) gewasbeschermingsmiddelen in het of de betrokken Natura 2000-gebied(en), op grond waarvan de verzoeker meent dat alsnog sprake is van 'voldoende aanwijzingen'.	B
Noord-Brabant	Beperkingenbeleid is in ontwikkeling, onder andere met mogelijke zonering rondom N2000-gebieden. Statenmededeling overgangsgebieden. Handhavingsbeleid is ambtelijk in ontwikkeling.	B
Noord-Holland	Nog geen beleid dat bestuurlijk is vastgesteld. Wel een gangbare praktijk.	A
Overijssel	Beleid intern in ontwikkeling. Projectplan bestuurlijk voorgelegd. Samenwerking met partners en samenleving heeft de voorkeur.	A
Utrecht	Nog geen beleid.	A
Zeeland	Nog geen beleid. Wel akkoord GS om hiermee te starten.	A
Zuid-Holland	Nog geen beleid.	A

Uitwerking op de verschillende onderdelen

Tabel 5. Uitwerking per provincie op de verschillende onderdelen

Provincie	Stappen en termijnen**	Teelten en Gbm	Onderzoek	Bestaand gebruik	Zonering / overgangsgebied	Maatregelen***	Voortoets
Drenthe	Afstand bepalen tot N2000. 8 weken niet haalbaar i.v.m. achterhalen teler en teelt en of er sprake is van overtreding. < 250 m: 3 mnd met mogelijke verlenging. > 250 m: 6 mnd met mogelijke verlenging. > 1 km: 6 mnd indien verzoeker bijzondere omstandigheden inbrengt.	Alle teelten en Gbm	> 1 km: de verzoeker wordt gevraagd om aannemelijk te maken dat significante effecten verwacht kunnen worden.	2A Ja. Eén-en-dezelfde handeling sinds referentiedatum*. Milieubelastingspunten > 3000: overtuigend bewijs nodig. Teler 2 weken tijd om aan te tonen 2A, 2B of 2C.	Omklapmoment: > 1 km; 250 m tot 1 km; < 250 m. < 250 m handhavend (LOD), categorie A, B, C (3, 4) opgetreden, in beginsel evenredig. > 250 m belangenafweging.	95% driftreductie. Project Drenthe lelieteelt. Beperken Gbm. Stimuleren biologische middelen. Belangenafweging: BOS, ICM, anti-stuif, bufferstroken, niet benutten kopakkers, strolregeling en/of overdekte spoelplaatsen. Perceelspecifieke factoren.	Onderdeel van het stappenplan. 2B Bij geen risico of geen relevante stoffen. 2C Ecologische voortoets. Betreft de werkzame stoffen per teelt in relatie tot aangetroffen stoffen.
Flevoland	x	x	x	x	x	x	x
Fryslân	Maatwerk. Wisselend, in eerste instantie 8 weken met verlenging tussen 6 mnd en 1 jaar. Toekomst: gelijk aan eerder voorgesteld HH-kader.	Alle teelten en Gbm	Bij handhavingsverzoeken waarbij gewezen wordt naar M=W worden er geen aanvullende onderzoeken gevraagd.	Bestaand gebruik juridisch niet houdbaar. Bestaand gebruik maakt geen onderdeel uit van het p-beleid. Bij een goede onderbouwing door de teler wordt het meegenomen.	< 4 km overtreding: dan ontvangen ze een waarschuwing. > 4 km onvoldoende aanwijzingen.	CLM-onderzoek moet nog plaatsvinden om passende maatregelen te nemen.	Optie blijft onderdeel van het stappenplan.
Gelderland	Stappenplan hanteren zoals dat voor alle reguliere handhaving van toepassing is.	Verzoeken hebben tot nu toe betrekking op sierteelt.	x	In de waarschuwingsbrief wordt de teler gewezen op de mogelijkheid hiervan.	x	Concept kadernota Agrifood door GS vastgesteld: spuitvrije zone van 50 m t.o.v. N2000-gebieden voor niet-biologische stoffen.	In de waarschuwingsbrief wordt de teler gewezen op de mogelijkheid hiervan.

Provincie	Stappen en termijnen**	Teelten en Gbm	Onderzoek	Bestaand gebruik	Zonering / overgangsgebied	Maatregelen***	Voortoets
Groningen	x	x	x	x	x	x	x
Limburg	26 weken (beslistermijn besluitvorming), besluit gevolgd door een waarschuwing. 12 maanden de tijd om overtreding te beëindigen (activiteit staken, voortoets of passende beoordeling).	Alle teelten en Gbm	n.v.t. Wel ontwikkelingen om te verkennen om als provincie zelf onderzoeken te doen.	Wordt in algemene zin meegenomen in de beoordeling van de verzoeken. Echter veelal gebruik middel gestart ná vroegste referentiedatum. Verhouding en samenstelling twijfelachtig. Stippen het aan in het besluit maar gaan daar verder niet op in.	< 500 m: als door telers Gbm worden gebruikt die teruggevonden worden in Natura 2000-gebieden, voldoende aanwijzingen voor negatief effect. Bal teler waarschuwing. Wordt na waarschuwing toch een overtreding geconstateerd, dan LOD. Bij geen onderzoek om de relatie te kunnen leggen is er geen aanwijzing.	CLM-onderzoek moet nog plaatsvinden om passende maatregelen te nemen.	Juridisch nemen we het mee op niveau van het perceel. Maken onderdeel van het stappenplan. Maar ernstige twijfels op dit moment op de haalbaarheid hiervan.
Noord-Brabant	Regulier opgepakt.	Alle teelten en Gbm	Beginsel van bewijs zijn.	Bestaand gebruik maakt onderdeel uit van het stappenplan. Het is casusspecifiek. Momenteel vindt er een juridische analyse plaats over de toepassing hiervan.	Aanpak overgangsgebieden wordt op dit moment ingevuld, waarbij rekening wordt gehouden met de jurisprudentie Gbm en grondwater.	Lopen gesprekken. Wordt meegenomen in het voornemen.	Juridisch nemen we het mee op niveau van het perceel. Maken onderdeel van het stappenplan. Maar ernstige twijfels op dit moment op de haalbaarheid hiervan.
Noord-Holland	Wisselend, nu ten minste 3 mnd met een max. van 6 mnd. 8 weken, verlenging naar 26 weken.	Alle teelten en Gbm	Geen definitieve beslissing over een afstand. Praktijk vanuit OD bij behandeling HH-verzoeken: < 4 km geen onderzoek aan verzoeker gevraagd; > 4 km wel onderzoek c.q. onderbouwing. Bestuurlijk wegingsmoment. Negatief advies	Nog niet mee bezig.	Nog niet concreet mee bezig.	CLM-onderzoek moet nog plaatsvinden om passende maatregelen te nemen.	Juridisch nemen we het mee op niveau van het perceel. Maken onderdeel van het stappenplan. Maar ernstige twijfels op dit moment op de haalbaarheid hiervan.

Provincie	Stappen en termijnen**	Teelten en Gbm	Onderzoek	Bestaand gebruik	Zonering / overgangsgebied	Maatregelen***	Voortoets
			ambtelijk.				
Overijssel	Binnenkort meer duidelijkheid. Zo kort mogelijk. Niet gebonden aan een bepaalde termijn.	Tot nu toe hebben HH-verzoeken betrekking op lelieteelt. Mochten er bredere verzoeken binnenkomen, dan zal hierover nog een besluit worden genomen.	> 4 km: we gaan er op voorhand van uit dat er geen negatieve effecten optreden. < 4 km: we gaan ervan uit dat er een vergunningplicht is.	Bestaand gebruik onderzoeken. Nu nog vrijstelling beheerplannen.	Voorlopig niet. Misschien straks wel betrekken bij handhavingsbeleid.	Nog niet. Inventarisatie loopt vanuit participatieproces met samenleving.	Voortoets is een juridisch recht. Juridisch nemen we het mee op niveau van het perceel. Maken onderdeel van het stappenplan. Maar ernstige twijfels op dit moment op de haalbaarheid hiervan.
Utrecht**	x	x	x	x	x	x	x
Zeeland	x	Alle teelten en Gbm	x	x	In onderzoek. Gekeken wordt of dit gelijkgetrokken kan worden met de zonering in relatie tot stikstof.	x	x
Zuid-Holland	x	x	x	x	x	x	x

* De referentiedatum van een Natura 2000-gebied kan worden gevonden op de website van BIJ12: https://www.bij12.nl/onderwerp/stikstof/natuurmonitoring/referentiedata-natura-2000-gebieden/
** Afhankelijk van verzoek op perceelniveau (aantal) of telerniveau, beoordeling per perceel. Doel is een consistent uitlegbaar besluit. Gezamenlijke behandeling als meerdere verzoeken betrekking hebben op hetzelfde perceel.
*** Werkzaamheid van het Gbm en milieudruk (milieubelastingspunten) kunnen onderdeel uitmaken van de afweging.
**** https://www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl/Documenten/Statenbrief-Voortgang-Gewasbeschermingsmiddelen-130126.pdf