

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:1428

Datum uitspraak

2 april 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 17 juli 2018 heeft het college van gedeputeerde staten van Drenthe het verzoek van Milieudefensie om handhavend optreden tegen de voorbereiding en teelt van lelies op percelen N636, N372, N373, N830 en N910, gelegen in de onmiddellijke nabijheid van het Natura 2000-gebied "Het Holtingerveld", afgewezen. Het betreft lelieteelt door De Middenweg Vledder B.V.. Volgens Milieudefensie is het voorbereiden en telen van lelies, bestaande uit de activiteiten grondwateronttrekking, drainage, beregening en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, een project in de zin van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb en geldt er een vergunningplicht. In het besluit van 17 juli 2018 heeft het college het verzoek om handhavend optreden afgewezen. Volgens het college geldt er geen vergunningplicht. Het college heeft hiervoor per activiteit een motivering gegeven, die samengevat op het volgende neerkomt. Volgens het college heeft het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen geen effect op Natura 2000-gebieden. Hiertoe voert het college aan dat het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden de gewasbeschermingsmiddelen beoordeelt op blootstelling en effect op het milieu en een middel alleen toelaatbaar acht wanneer er geen onacceptabele risico's zijn voor het milieu.

Volledige tekst

202104808/1/R2.

Datum uitspraak: 2 april 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van gedeputeerde staten van Drenthe,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 18 juni 2021 in zaak nr. 19/1028 in het geding tussen:

Vereniging Milieudefensie Amsterdam (hierna: Milieudefensie)

en

Het college.

Procesverloop

Bij besluit van 17 juli 2018 heeft het college het verzoek van Milieudefensie om handhavend optreden tegen de voorbereiding en teelt van lelies op percelen N636, N372, N373, N830 en N910, gelegen in de onmiddellijke nabijheid van het Natura 2000-gebied "Het Holtingerveld", afgewezen. Het betreft lelieteelt door De Middenweg Vledder B.V. (hierna: Middenweg Vledder).

Bij besluit van 7 februari 2019 heeft het college het door Milieudefensie daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het besluit van 17 juli 2018 in stand gelaten.

Bij uitspraak van 18 juni 2021 heeft de rechtbank het door Milieudefensie daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 7 februari 2019 vernietigd en het college opgedragen om een nieuw besluit te nemen met inachtneming van de uitspraak.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

Bij besluit van 14 september 2021 heeft het college het bezwaar van Milieudefensie opnieuw ongegrond verklaard en het primaire besluit in stand gelaten met aanpassing van de motivering daarvan.

Milieudefensie en Middenweg Vledder hebben gronden ingediend tegen het besluit van 14 september 2021.

Middenweg Vledder en Milieudefensie hebben verzocht om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn.

De Afdeling heeft de Staat der Nederlanden (minister van Justitie en Veiligheid en minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (hierna: de Staat) aangemerkt als partij in deze procedure.

Het college, Middenweg Vledder en Milieudefensie hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld op 24 juni 2024, waar het college, vertegenwoordigd door P. Mendelts en M. Koers-Keizer, Milieudefensie, vertegenwoordigd door [gemachtigde A], bijgestaan door ing. G.W. Starre, en Middenweg Vledder, vertegenwoordigd door [gemachtigde B], bijgestaan door mr. P. van Mombergen, advocaat te Assen, zijn verschenen.

Overwegingen

OVERGANGSRECHT

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in werking getreden. Als een verzoek om handhaving van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 2.9, eerste lid, aanhef en onder a, van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op dat verzoek onherroepelijk wordt.

Het verzoek om handhaving van de Wnb is gedaan op 31 maart 2018. Dat betekent dat in dit geval de Wnb, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

INLEIDING

2. Milieudefensie heeft op 31 maart 2018 verzocht om handhavend op te treden tegen de voorbereiding en teelt van lelies door Middenweg Vledder in de nabijheid van het Natura 2000-gebied "Holtingerveld" op percelen N636, N372, N373, N830 en N910. Volgens Milieudefensie is het voorbereiden en telen van lelies, bestaande uit de activiteiten grondwateronttrekking, drainage, beregening en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, een project in de zin van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb en geldt er een vergunningplicht.

2.1. In het besluit van 17 juli 2018 heeft het college het verzoek om handhavend optreden afgewezen. Volgens het college geldt er geen vergunningplicht. Het college heeft hiervoor per activiteit een motivering gegeven, die samengevat op het volgende neerkomt.

Gewasbeschermingsmiddelen

Volgens het college heeft het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen geen effect op Natura 2000-gebieden. Hiertoe voert het college aan dat het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (hierna: Ctgb) de gewasbeschermingsmiddelen beoordeelt op blootstelling en effect op het milieu en een middel alleen toelaatbaar acht wanneer er geen onacceptabele risico's zijn voor het milieu.

Drainage

Op de percelen N910, N830 en N636 is nieuwe drainage aangelegd. Op perceel N373 is de bestaande drainage vervangen. Het gebruik van drainage leidt tot afvoer van grondwater in de hydrologische onderzoekszone rondom het betreffende Natura 2000-gebied. Dit kan mogelijk negatieve gevolgen hebben op de natuurlijke kenmerken van dat gebied. Het college heeft de eigenaren van de percelen verzocht een voortoets op te stellen. Deze voortoets is uitgevoerd op 21 juni 2018 en door het college beoordeeld. De voortoets omvat zowel de aanleg als de vervanging van drainage op de betrokken percelen. Uit de voortoets blijkt dat de aangelegde en vervangen drainage geen effect heeft op de grondwaterstand in het Natura 2000-gebied. Hierdoor is geen sprake van een overtreding, volgens het college.

Grondwateronttrekking en beregening

Het college stelt vast dat er geen grondwaterwinputten voor beregening zijn waargenomen op de eerdergenoemde percelen. Tijdens de controle van de toezichthouder is waargenomen dat percelen N830 en N2255 (deze laatste is geen onderdeel van het verzoek) werden beregend en dat het benodigde water werd onttrokken aan de nabijgelegen sloot aan de zuidzijde van de percelen. In het besluit van 7 februari 2019 heeft het college het bezwaar van Milieudefensie ongegrond verklaard. Het college heeft daarin, aanvullend op het besluit van 17 juli 2018, over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen overwogen dat de betrokken lelieteler al actief was voor 7 december 2004, zijnde de datum waarop de

verplichtingen van de Habitatrichtlijn (hierna: Hrl) van toepassing werden op het Natura 2000-gebied Holtingerveld. Het bedrijf teelt sinds 1990 lelies. In het licht van het arrest van het Europees Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) van 14 januari 2010, Stadt Papenburg, ECLI:EU:C:2010:10, is deze lelieteelt inclusief het bijbehorende gewasbestrijdingsmiddelengebruik één-en-dezelfde verrichting die reeds was toegestaan vóór de referentiedatum.

AANGEVALLEN UITSPRAAK

3. In de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank vanaf overweging 3.3 beoordeeld of de lelieteelt aangemerkt moet worden als een project in de zin van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb. Volgens de rechtbank is de lelieteelt een project, omdat sprake is van een fysieke ingreep in het milieu. Hiervoor verwijst de rechtbank naar de uitspraak van het Hof van 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882 (PAS-arrest).

Vervolgens heeft de rechtbank aan de hand van het PAS-arrest beoordeeld of sprake is van één-en-hetzelfde project vanaf de referentiedatum. Daarvan is volgens de rechtbank sprake als het gaat om één enkele verrichting die zich kenmerkt door een gemeenschappelijk doel, continuïteit en volledige overeenstemming, met name wat betreft plaatsen waar en de voorwaarden waaronder de activiteit wordt uitgevoerd.

De rechtbank heeft geconstateerd dat Middenweg Vledder al sinds 1990 lelies teelt, maar die teelt sindsdien is uitgebreid van 1 ha tot 100 ha. Dit gebied wordt nog verder uitgebreid zo blijkt uit de voorbereidende werkzaamheden. Reeds door de toename in omvang voldoet het project niet aan de voorwaarden van het Hof om aangemerkt te worden als één-en-hetzelfde project waarop artikel 6, derde lid, van de Hrl niet van toepassing is. Er is immers geen sprake van continuïteit en volledige overeenstemming van plaatsen waar de activiteit wordt uitgevoerd en het is niet aangetoond dat de teelt in deze omvang als sinds 7 december 2004 bestond. Het bovenstaande betekent dat de lelieteelt een project is dat onder de werking van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb valt en het college moet beoordelen of op voorhand op basis van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat het project significante gevolgen heeft, aldus de rechtbank.

3.1. Wat betreft het standpunt van het college dat zeker is dat gewasbeschermingsmiddelen geen effect kunnen hebben op het betreffende Natura 2000-gebied omdat het gebied op meer dan 250 m ligt van de percelen, waarbij het college verwijst naar het "Onderzoek Bestrijdingsmiddelen en Omwonenden (hierna: OBO) van het RIVM, overweegt de rechtbank het volgende. Weliswaar is in het OBO uitgegaan van een onderzoeksuitgangspunt van 250 m, maar dit is niet ingegeven door wetenschappelijke inzichten. Uit het OBO blijkt juist dat restanten van gewasbeschermingsmiddelen zijn gevonden op percelen op meer dan 500 m afstand van de percelen waarop de lelieteelt plaatsvindt, aldus de rechtbank. Ook de enkele stelling van het college dat het Ctgb in zijn algemeenheid onderzoek verricht naar de gevolgen van gewasbeschermingsmiddelen op het milieu is onvoldoende om te kunnen concluderen dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen niet kan leiden tot effecten op Natura 2000-gebieden.

3.2. Wat betreft drainage stelt de rechtbank vast dat de voortoets die het college heeft laten uitvoeren is beperkt tot het effect van de nieuw aangelegde drainage op de grondwaterstand in het Holtingerveld. Het project lelieteelt betreft veel meer percelen dan enkel die waar nu drainage wordt aangelegd. Ook heeft het college ten onrechte niet gekeken naar mogelijke cumulatieve effecten met andere plannen of projecten. De rechtbank is van oordeel dat het college niet heeft voldaan aan de onderzoeksplicht door zich ervan te vergewissen dat de

voortoets volledig is.
HOGER BEROEP

4. Voorafgaand aan de bespreking van het hoger beroep van het college, stelt de Afdeling vast dat op de zitting door partijen is bevestigd dat de activiteit grondwater- of oppervlaktewateronttrekking ten behoeve van beregening geen onderdeel meer uitmaakt van het geding. Ook de activiteiten op perceel N372 maken geen onderdeel meer uit van het geding.

Hoger beroep college

5. Volgens het college zijn effecten door het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op het Natura 2000-gebied Holtingerveld door verspreiding via de lucht uitgesloten, omdat de percelen waarop de gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt op ruime afstand van het natuurgebied liggen. Het college heeft hierbij een afstand van 250 m gehanteerd, hetgeen volgens het college een bijzonder ruime marge is vergeleken met teeltvrije zones zoals gedefinieerd in artikel 3.80 van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Dat in het OBO op afstanden van meer dan 500 m van percelen sporen van gewasbeschermingsmiddelen zijn aangetroffen is weinigzeggend, omdat niet duidelijk is wat de herkomst is van die sporen, zo betoogt het college.

Schriftelijke uiteenzetting Milieudefensie

5.1. Milieudefensie zet uiteen dat volgens haar elke teelt waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt of handelingen worden verricht (zoals het aanleggen van drainage) projecten zijn in het kader van de Hrl en Wnb. Dit betekent dat de teelt van lelies een apart project is waarin ook het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen moet worden betrokken. Uit diverse onderzoeken is volgens Milieudefensie gebleken dat gewasbeschermingsmiddelen zich kunnen verspreiden tot op grote afstanden van de locatie waar deze worden toegepast en dat daardoor de gewasbeschermingsmiddelen in meetbare hoeveelheden aanwezig zijn in Natura 2000-gebieden. Ter onderbouwing verwijst Milieudefensie naar het OBO en het "Onderzoek naar de aanwezigheid van bestrijdingsmiddelen in vier Natura 2000-gebieden in Drenthe en de mogelijke invloed van de afstand van natuurgebieden tot landbouwgebieden op de belasting met bestrijdingsmiddelen" van de Vereniging Meten=Weten van maart 2020 waarin tot op 4 km afstand van landbouwpercelen gewasbeschermingsmiddelen zijn aangetroffen. Volgens Milieudefensie kunnen gewasbeschermingsmiddelen een effect hebben op de insectenpopulaties in het Holtingerveld en daarmee ook op de habitattypen waarvoor dit gebied is aangewezen als Natura 2000-gebied, zoals Vochtige heide en Droge heide. Voor deze habitattypen zijn insecten zoals de heidesabelsprinkhaan, kommavlinder en de noordse winterjuffer van belang, zo volgt volgens Milieudefensie uit onder meer de Gebiedsanalyse PAS van 15 december 2017. Milieudefensie heeft een literatuurlijst bij het beroepschrift gevoegd met daarin onderzoeken waaruit volgens haar volgt dat gewasbeschermingsmiddelen effecten hebben op de achteruitgang van insecten en habitattypen.

Daarnaast zet Milieudefensie uiteen dat er aanwijzingen zijn dat niet alle gewasbeschermingsmiddelen een vergelijkbaar verspreidingspatroon hebben en dat dit verklaarbaar is door de verschillende eigenschappen van de gewasbeschermingsmiddelen. Gelet hierop is de grens van 250 m van het college onvoldoende onderbouwd volgens Milieudefensie. De verwijzing van het college naar de teeltvrije zone in het Activiteitenbesluit milieubeheer betekent niet dat er niet ook in het kader van de Wnb moet worden gezien of er significante effecten kunnen zijn. Ook het feit dat niet te traceren is waar de stoffen vandaan

komen is volgens Milieudefensie niet relevant.

Oordeel Afdeling over de lelieteelt inclusief het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen

5.2. De Afdeling begrijpt het betoog van het college zo dat er, ook voor 1 januari 2020, geen vergunningplicht was voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen ten behoeve van de lelieteelt op de percelen N636, N373, N830 en N910. Hiertoe acht het college van belang dat niet duidelijk is of er directe effecten zijn op Natura 2000-gebieden door het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en dat, als er al directe effecten zouden kunnen optreden, een afstand van 250 m tussen de gronden waarop gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt en het Natura 2000-gebied voldoende is om enige effecten uit te sluiten. Deze afstand hanteert het college op grond van het OBO. Daarnaast begrijpt de Afdeling dat volgens het college effecten op Natura 2000-gebieden ook zijn uitgesloten omdat de gewasbeschermingsmiddelen worden getoetst en goedgekeurd door het Ctgb en door die instantie veilig bevonden zijn voor mens en milieu.

5.3. In het door Milieudefensie aangedragen onderzoek van de Vereniging Meten=Weten staat dat er in vier Natura 2000-gebieden, waaronder het Holtingerveld, monsters van vegetatie genomen zijn. Uit dat onderzoek blijkt dat in alle vegetatiemonsters gewasbeschermingsmiddelen werden aangetroffen. In het Holtingerveld kwamen de hoogste gehalten gewasbeschermingsmiddelen voor, zo staat onder bulletpoint zeven op pagina 3 van het onderzoek. Volgens de onderzoekers zijn de hoge gehalten aan gewasbeschermingsmiddelen in het Holtingerveld te verklaren door de nabijheid van onder meer bloembollenvelden. In bijlage 4 bij het onderzoek is een overzichtskaart bijgevoegd waarop is aangegeven op welke percelen nabij de Natura 2000-gebieden in Drenthe bloembollenteelt plaatsvindt.

Onder bulletpoint 10 op pagina 3 staat dat stoffen met een fungicidewerking het vaakst werden aangetroffen. In het onderzoek staat dat deze stoffen mogelijk stammen uit de nabijgelegen teelten, zoals bloembollen. Dit ligt volgens het onderzoek voor de hand, omdat stoffen met een fungicide werking het meest worden gebruikt bij de teelt van bloembollen.

In het onderzoek worden de resultaten geïnterpreteerd aan de hand van literatuur. Onder "Ecologische Interpretatie" staat dat er diverse voorbeelden zijn waarin de gevonden gewasbeschermingsmiddelen in lage concentraties effecten hebben op levende organismen zoals algen en insectenlarven. Ook wordt een relatie gelegd met de achteruitgang van insecten. Er wordt geconcludeerd dat, gelet op de alom aanwezigheid van (de gewasbeschermingsmiddelen) fungiciden, insecticiden en herbiciden in onder andere het Holtingerveld, het onwaarschijnlijk is dat deze stoffen geen negatieve effecten hebben op het functioneren van die gebieden. Mogelijke effecten die worden genoemd, zijn:

- verhoogde ziektedruk op habitattypen
- negatieve effecten op insecten
- negatieve effecten op bestuivers waardoor het voortbestaan van de habitattypen in gevaar komt
- minder insecten kunnen leiden tot minder voedselvoorziening voor vogelpopulaties.

In het onderzoek wordt in de conclusie onderkend dat de huidige kennis over de negatieve effecten beperkt is en er nader onderzoek nodig is.

5.4. De Afdeling is van oordeel dat het door Milieudefensie genoemde onderzoek samen met hetgeen Milieudefensie betoogt over de insectenpopulaties in relatie tot habitattypen

voldoende aanwijzingen bevatten dat het standpunt van het college dat er geen (directe) effecten zijn op het Holtingerveld door het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op de percelen van Middenweg Vledder, onvoldoende onderbouwd is. Weliswaar is er nog veel onbekend over mogelijke effecten van gewasbeschermingsmiddelen op Natura 2000-gebieden, maar aan de uitkomsten van reeds uitgevoerde onderzoeken kan in het licht van het voorzorgsbeginsel dat ten grondslag ligt aan artikel 2.7 van de Wnb, niet voorbij worden gegaan. Daarbij betreft de Afdeling dat de door het college gegeven onderbouwing dat een afstand van 250 m voldoende zou zijn om eventuele effecten uit te sluiten, niet wetenschappelijk is onderbouwd. In het OBO is weliswaar een onderzoeksgrens aangehouden van 250 m, maar het doel van het onderzoek was om te bezien wat de gevolgen van gewasbeschermingsmiddelen zijn op omwonenden die wonen binnen een korte afstand van de percelen waarop gewasbeschermingsmiddelen worden toegepast. Die gevolgen zijn vergeleken met de gevolgen voor omwonenden die wonen op meer dan 500 m van percelen waarop gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt (zie paragraaf 1.2 van het OBO). Anders dan het college meent, is de onderzoeksgrens van 250 m dus niet aangehouden omdat daarbuiten effecten, op Natura 2000-gebieden of anderszins, zijn uitgesloten. Overigens liggen niet alle percelen buiten een afstand van 250 m. Zo ligt perceel N910 op minder dan 250 m van het Holtingerveld.

Ook het enkele feit dat de door het college gehanteerde afstand groter is dan de teeltvrije zones in het Activiteitenbesluit milieubeheer is onvoldoende om eventuele effecten uit te kunnen sluiten, omdat het doel van de in het Activiteitenbesluit milieubeheer opgenomen norm is om de drift van gewasbeschermingsmiddelen naar het oppervlaktewater te reduceren (zie paragraaf 3.6 van de Nota van Toelichting, Stb. 2012, 441) en niet het uitsluiten van mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden.

Daarnaast is ook het standpunt dat een gewasbeschermingsmiddel wordt toegelaten door het Ctgb onvoldoende om te kunnen concluderen dat eventuele effecten op Natura 2000-gebieden uitgesloten zijn. Het Ctgb beoordeelt weliswaar of een middel veilig is voor mens, dier en milieu, maar dit is een andere beoordeling dan is vereist op grond van de Wnb. In de beoordeling door het Ctgb worden niet de gevolgen op specifieke Natura 2000-gebieden beoordeeld en wordt niet gekeken naar de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden.

Gelet op de hiervoor onder 5.3 genoemde aanwijzingen die naar voren zijn gebracht door Milieudefensie, heeft het college gelet op het bovenstaande onvoldoende onderbouwd dat er geen gevolgen zijn van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op Natura 2000-gebieden. Bij het ontbreken van een toereikende onderbouwing dat er geen gevolgen zijn voor Natura 2000-gebieden, terwijl er wel aanwijzingen zijn dat deze gevolgen kunnen optreden, volgt uit artikel 2.7 van de Wnb zoals deze bepaling voor 1 januari 2020 luidde, dat niet kan worden geconcludeerd dat er geen sprake is van een overtreding.

Het betoog slaagt niet.

Drainage

6. Het college heeft toegelicht toe dat in het beheerplan Holtingerveld is opgenomen dat de aanleg van drainage buiten een onderzoekszone rondom het Holtingerveld is vrijgesteld van de vergunningplicht, omdat volgens het college dan effecten kunnen worden uitgesloten. De percelen liggen echter binnen de onderzoekszone, zodat deze vrijstelling niet van toepassing is en een voortoets moet worden uitgevoerd. In de hydrologische voortoets is beoordeeld of er hydrologische effecten zijn op het freatische grondwater onder het Holtingerveld. De

conclusie in de voortoets is dat de effecten van drainage op de grondwaterstand nihil zijn. Dit betekent dat er ook geen sprake kan zijn van cumulatieve effecten met drainage op andere percelen. Dit heeft de rechtbank niet onderkend volgens het college.

6.1. Volgens Milieudefensie volgt uit onderzoeken dat drainage op zichzelf staand en cumulatief met andere drainages tot op grote afstanden een rol speelt bij verdroging. Het college heeft verder ten onrechte verwezen naar de uitzondering op de vergunningplicht in het beheerplan, want deze is in strijd met de Hrl, zo zet Milieudefensie uiteen.

Vervangen en aanleg drainage

6.2. Op 12 juni 2018 is een voortoets uitgevoerd door Wiertsema & Partners. In deze voortoets is beoordeeld of de vervanging van bestaande drainage en de aanleg van nieuwe drainage op zes percelen (onderverdeeld in kleinere percelen) significante gevolgen kan hebben op het Natura 2000-gebied Holtingerveld.

Uit paragraaf 2.2. en met name figuur 2.1 "ligging percelen" volgt dat zowel percelen N830, N910 en N636, waar nieuwe drainage is aangelegd, als perceel N373, waar de bestaande drainage is vervangen, zijn betrokken in de voortoets. In figuur 2.1 zijn de percelen anders genummerd, maar perceel N830 en N910 komen overeen met nummer 2 en N636 komt overeen met nummer 16. Perceel N373 is nummer 3 in figuur 2.1. In hoofdstuk 5 wordt geconcludeerd dat het aanbrengen van drainage ten noorden van de sloot tussen percelen N910, N830 en de percelen N341, 340, 329 en 338 geen effect heeft op het freatische pakket ten zuiden van de sloot, omdat de sloot een natuurlijke barrière vormt. Dit, samen met de geringe doorlatendheid van de leemlaag en de grondwaterstroming, maakt dat is uitgesloten dat het aanleggen en vervangen van drainage op de percelen N830, N910 en N636 en N373 geohydrologische effecten heeft op de freatische grondwaterstand in het Natura 2000-gebied Holtingerveld.

6.3. De Afdeling begrijpt uit de voortoets dat zowel het vervangen van de drainage als het aanleggen van de drainage op bovengenoemde percelen is beoordeeld en dat de conclusie is dat dit niet leidt tot significante effecten op het Natura 2000-gebied. De rechtbank heeft dan ook ten onrechte geoordeeld dat alleen de nieuw aangelegde drainage is beoordeeld in de voortoets. Voor zover Milieudefensie heeft aangegeven dat het college in hoger beroep ten onrechte verwijst naar de uitzondering op de vergunningplicht uit het beheerplan, overweegt de Afdeling dat het college in haar hoger beroepschrift juist heeft aangegeven dat de uitzondering niet van toepassing is in dit geval. Ook de rechtbank zet in overwegingen 1.2 en 1.6 uiteen dat geen toepassing is gegeven aan de uitzondering op de vergunningplicht uit het beheerplan.

Gelet op het vorenstaande heeft de rechtbank ten onrechte geoordeeld dat het besluit onzorgvuldig is voorbereid omdat alleen de nieuw aan te leggen drainage zou zijn beoordeeld. Het betoog van het college slaagt.

Conclusie hoger beroep college

7. Gelet op hetgeen is overwogen onder 5.4, komt de Afdeling tot het oordeel dat de rechtbank terecht het besluit op bezwaar van 7 februari 2019 heeft vernietigd, voor zover dat ziet op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen ten behoeve van de lelieteelt op de in dit geding betrokken percelen.

Gelet op hetgeen is overwogen onder 6.3, heeft de rechtbank ten onrechte het besluit op bezwaar vernietigd, voor zover dat ziet op het aanleggen en vervangen van drainage op de betrokken percelen.

Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak zal worden vernietigd, voor zover daarbij het besluit op bezwaar van 7 februari 2019 is vernietigd voor wat betreft het aanleggen en vervangen van drainage. Voor het overige zal de aangevallen uitspraak worden bevestigd.

NADER BESLUIT

8. Op 14 september 2021 heeft het college, in opdracht van de rechtbank, opnieuw beslist op het bezwaar tegen het primaire besluit om niet handhavend op te treden. Het college heeft het bezwaar opnieuw ongegrond verklaard en het besluit om niet handhavend op te treden in stand gelaten. Hieraan heeft het college ten grondslag gelegd dat weliswaar overtredingen zijn geconstateerd wat betreft het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen ten behoeve van de lelieteelt en het aanleggen en vervangen van drainage, maar dat eerst een waarschuwing wordt gegeven voordat handhavend wordt opgetreden en dat daarom het bezwaar toch ongegrond moet worden verklaard.

Op grond van de uitspraak van de rechtbank concludeert het college dat sprake is van een overtreding. Op basis van de LHS heeft het college de ernst van het effect van de overtreding ingeschaald als "van belang" en het gedrag van de overtreder als "onbewust/goedwillend" op de matrix. Gelet hierop is een waarschuwing gestuurd op 19 augustus 2021. Daarin is Middenweg Vledder verzocht om de overtreding ongedaan te maken door nader onderzoek uit te laten voeren naar de ecologische effecten van drainage op de percelen die Middenweg Vledder in gebruik heeft voor de lelieteelt of in gebruik gaat nemen, toetsing van overige effecten en het effect van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op het Natura 2000-gebied. Ten slotte moet worden ingegaan op cumulatieve effecten met andere projecten. Indien niet (tijdig) wordt overgegaan tot herstel, kan een last onder dwangsom worden opgelegd.

9. Het besluit van 14 september 2021 wordt, gelet op artikel 6:24, gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding. Middenweg Vledder en Milieudefensie hebben gronden aangevoerd tegen het nadere besluit.

Beroepen

Beroep Middenweg Vledder

10. Middenweg Vledder betoogt dat het verzoek van Milieudefensie niet-ontvankelijk moet worden verklaard omdat zij geen belanghebbende is. De doelstellingen van de vereniging zijn volgens Middenweg Vledder te ruim geformuleerd om te kunnen oordelen dat de hier in het geding zijnde belangen in het bijzonder door Milieudefensie worden behartigd. Daarnaast bezit de afdeling Westerveld geen rechtspersoonlijkheid en was zij daarom niet bevoegd om het verzoek in te dienen. Ook heeft Milieudefensie onvoldoende procesbelang bij het verzoek volgens Middenweg Vledder.

10.1. Daarnaast is volgens Middenweg geen sprake is van overtredingen. Volgens Middenweg behoort zowel het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen als het aanleggen en vervangen van drainage tot het normaal agrarisch gebruik.

Beroep Milieudefensie

11. Volgens Milieudefensie is zij onterecht buiten spel gezet door het afwijzen van het handhavingsverzoek, terwijl wel sprake is van een overtreding. Door de afwijzing van het bezwaar is Milieudefensie geen onderdeel meer van het vervolgtraject na de waarschuwing.

Volgens Milieudéfensie had het college het bezwaar gegrond moeten verklaren. Daarnaast betoogt Milieudéfensie dat ten onrechte de Landelijke Handhavingsstrategie (hierna: LHS) is toegepast. Volgens Milieudéfensie is sprake van een overtreding van de Hrl en is daarom het toepassen van de LHS niet passend. Er dient meteen handhavend te worden opgetreden. Daarbij voert Milieudéfensie aan dat de gevolgen van de overtreding te laag zijn ingeschaald. Volgens Milieudéfensie hadden de overtreding en overtreder in categorie A4 van de matrix geplaatst moeten worden, omdat een Europees beschermd natuurgebied wordt aangetast en omdat sprake is van vrijwel onomkeerbare schade.

Oordeel Afdeling

Procedurele aspecten

12. Artikel 1:2 van de Awb luidt: "1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

2. Ten aanzien van bestuursorganen worden de hun toevertrouwde belangen als hun belangen beschouwd.

3. Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen."

12.1. Uit artikel 2, eerste lid, van de statuten blijkt dat Milieudéfensie zich ten doel stelt een bijdrage te leveren aan het oplossen en voorkomen van milieuproblemen en het behoud van cultureel erfgoed, alsmede te streven naar een duurzame samenleving op mondiaal, landelijk, regionaal en lokaal niveau, in de meest ruime zin en een en ander in het belang van de leden van de vereniging en in het belang van de kwaliteit van het milieu, de natuur en het landschap in de meest ruime zin voor huidige en toekomstige generaties.

Uit artikel 2, tweede lid, van de statuten blijkt dat dit doel wordt geprobeerd te bereiken door onder andere het verkrijgen van gerechtelijke uitspraken, het doen van onderzoek en het verspreiden van informatie.

De Afdeling is van oordeel dat uit de feitelijke werkzaamheden van Milieudéfensie, zoals het voeren van campagnes en het geven van lezingen, voldoende volgt dat zij het algemeen belang van de bescherming van de natuur in het bijzonder behartigt.

12.2. Wat betreft het betoog van Middenweg Vledder, dat Milieudéfensie, afdeling Westerveld, geen rechtspersoonlijkheid bezit en dus niet bevoegd was om het handhavingsverzoek in te dienen, overweegt de Afdeling ten eerste dat de afdeling Westerveld onderdeel uitmaakt van de Vereniging Milieudéfensie. Het handhavingsverzoek is ingediend door [gemachtigde A] en M.M. Verf namens Vereniging Milieudéfensie. Uit de door Milieudéfensie ingediende machtiging van 16 april 2018 volgt dat [gemachtigde A] en M.M. Verf zijn gemachtigd om alle mogelijke rechtsmiddelen aan te wenden in het relatie tot het handhavingsverzoek van 31 maart 2018. Uit het door Milieudéfensie overgelegde uittreksel handelsregister van de Kamer van Koophandel blijkt dat de vereniging volledige rechtsbevoegdheid heeft.

Gelet op het bovenstaande is Milieudéfensie belanghebbende bij het verzoek. Het betoog slaagt niet.

12.3. Voor zover Middenweg Vledder betoogt dat Milieudéfensie geen procesbelang (meer) zou hebben omdat op de betreffende percelen geen lelies worden geteeld op dit moment,

overweegt de Afdeling dat de lelies onderdeel uitmaken van een roulatie van gewassen en de gronden eens in de zes tot zeven jaar worden gebruikt voor de teelt van lelies. Dit is ter zitting ook bevestigd door Middenweg Vledder. Hierdoor heeft Milieudefensie nog procesbelang. Het betoog slaagt niet.

12.4. Wat betreft het betoog van Milieudefensie dat zij buitenspel gezet is, overweegt de Afdeling dat het college (nog) niet overging tot handhavend optreden en daarom het bezwaar ongegrond heeft verklaard en het primaire besluit niet heeft herroepen. Tegen die beslissing op bezwaar kan Milieudefensie rechtsmiddelen aanwenden en dat heeft zij ook gedaan. Daarnaast staat het Milieudefensie vrij om een nieuw verzoek om handhaving in te dienen, als zou blijken dat opnieuw sprake is van een overtreding.

Overtreding en toepassen LHS

13. Over de vraag van Middenweg Vledder of er sprake is van een overtreding wat betreft het toepassen van gewasbeschermingsmiddelen ten behoeve van de lelieteelt op de eerder genoemde percelen, en dus de LHS toegepast kon worden, overweegt de Afdeling als volgt.

13.1. In het nadere besluit van 14 september 2021 heeft het college de redenering van de rechtbank dat sprake is van een overtreding, omdat niet op grond van objectieve gegevens uitgesloten kan worden dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen leidt tot significante gevolgen, overgenomen.

De Afdeling komt tot het oordeel dat het college terecht heeft geconstateerd dat sprake is van een overtreding en zal dit hieronder toelichten.

13.2. Uit artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb volgt dat voor een project een vergunningplicht ontstaat en een passende beoordeling moet worden gemaakt waaruit de zekerheid wordt verkregen dat het project niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden, tenzij op voorhand significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden zijn uitgesloten. Gelet op de formulering van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb en het voorzorgsbeginsel dat hierin besloten ligt, betekent het bovenstaande dat wanneer gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt terwijl niet op voorhand is uitgesloten dat deze middelen leiden tot significante effecten op Natura 2000-gebieden en er wel aanwijzingen zijn dat deze effecten zich kunnen voordoen, de bovenstaande verbodsbepaling wordt overtreden. Het is dan aan degene die de activiteit wil verrichten om, daaraan voorafgaand, te onderzoeken of significante gevolgen kunnen worden uitgesloten.

Zoals de Afdeling heeft geoordeeld onder 5.4 kon het college eventuele gevolgen voor het Natura 2000-gebied Holtingerveld door het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen ten behoeve van lelieteelt op de eerder genoemde percelen, niet uitsluiten. De motivering van de Afdeling onder 5.4 over waarom het college eventuele gevolgen niet kon uitsluiten, geldt ook voor de vergunningplicht zoals deze luidt na 1 januari 2020. Dit betekent dat het college ten tijde van het nadere besluit significante gevolgen door het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen ten behoeve van de lelieteelt op de eerder genoemde percelen, evenmin kon uitsluiten. Nu het college significante gevolgen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen niet op voorhand kan uitsluiten, kan het - gelet op de formulering van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb - niet anders dan een overtreding constateren omdat Middenweg Vledder gewasbeschermingsmiddelen gebruikt, terwijl niet is uitgesloten dat dit leidt tot significante gevolgen. Het enkele feit dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen volgens Middenweg Vledder valt onder het normaal agrarisch gebruik, maakt dit niet anders.

13.3. Wat betreft het volgen van de LHS, overweegt de Afdeling dat het enkele feit dat artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb een omzetting is van artikel 6, derde lid, van de Hrl niet betekent dat het college niet mag aansluiten bij de LHS. Het college mag, over de uitvoering van haar bevoegdheden waaronder het handhavend optreden op grond van de Wnb, beleid voeren.

Voor zover Milieudefensie betoogt dat de overtreding te laag is ingeschaald en geen waarschuwing had mogen worden gegeven, overweegt de Afdeling als volgt. Weliswaar is sprake van een overtreding, omdat significante gevolgen niet op voorhand zijn uitgesloten, maar gelet op de onzekerheid over de mogelijke effecten op het Natura 2000-gebied heeft het college de ernst van de overtreding redelijkerwijs kunnen inschalen op "van belang" en niet op "aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar". Het college heeft de situatie dus in kunnen schalen als A3 in plaats van A4. Bij deze categorie in de interventiematrix van de LHS is het passend om eerst een mogelijkheid tot herstel te bieden voordat overgegaan wordt tot handhavend optreden. Met de waarschuwing van 19 augustus 2021 heeft het college aan de Middenweg Vledder de mogelijkheid geboden om aan te tonen dat geen sprake is van een overtreding door middel van het aanleveren van een voortoets of om de overtreding ongedaan te maken door te stoppen met het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen of het verkrijgen van een natuurvergunning. Gelet op het bovenstaande mocht het college op grond van de LHS eerst overgaan tot het versturen van een waarschuwing, voordat wordt overgegaan tot handhaving.

Het betoog slaagt niet.

13.4. Wat betreft de drainage, verwijst de Afdeling naar hetgeen daarover is overwogen onder 6.2 en 6.3. Middenweg Vledder betoogt terecht dat het aanleggen en vervangen van drainage op eerdergenoemde percelen geen overtreding is. Dit heeft er echter niet toe geleid dat het besluit strekt tot toewijzing van het verzoek om handhaving. Daarom heeft het bovenstaande geen gevolgen voor het nadere besluit.

Conclusie nader besluit

14. Het beroep van Milieudefensie is ongegrond. Het beroep van Middenweg Vledder is ongegrond. Het nadere besluit blijft in stand. Het bovenstaande betekent dat deze procedure ten einde is en het aan Middenweg Vledder is om te voldoen aan hetgeen wordt gevraagd in de waarschuwing voor wat betreft het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

15. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

OVERSCHRIJDING REDELIJKE TERMIJN

16. Middenweg Vledder heeft verzocht om vergoeding van immateriële schade wegens overschrijding van de redelijke termijn te vermeerderen met de wettelijke rente. Ook Milieudefensie heeft verzocht om vergoeding van immateriële schade wegens overschrijding van de redelijke termijn.

16.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 29 januari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:188](#), is de redelijke termijn, als bedoeld in artikel 6 van het EVRM, overschreden, als de duur van de totale procedure te lang is. In zaken die uit twee rechterlijke instanties bestaan, met voorafgaande bezwaarfase is in beginsel een totale lengte van de procedure van ten hoogste vier jaar redelijk. De in aanmerking te nemen termijn voor een partij die op grond van artikel 8:26 Awb deelneemt aan de procedure vangt aan op de datum waarop hij in zijn hoedanigheid als derde-belanghebbende aan het geding deelneemt. Dat is

de datum waarop het (eerste) bezwaar/beroep/hoger beroep waarbij de partij als derde-belanghebbende is, is ontvangen.

16.2. De vraag of de redelijke termijn is overschreden, wordt beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval. In dit geval is niet gebleken van bijzondere omstandigheden die aanleiding kunnen zijn voor verlenging of verkorting van deze termijn.

16.3. Wat betreft het verzoek van Milieudefensie, overweegt de Afdeling het volgende.

De totale procedure heeft geduurd van 24 augustus 2018 tot en met 2 april 2025. Dit is een totale behandelingsduur van 6 jaar, 7 maanden en 9 dagen. Dit is een overschrijding van 2 jaar 7 maanden en 9 dagen, afgerond 32 maanden.

Het college heeft op 24 augustus 2018 het bezwaarschrift van Milieudefensie ontvangen. Het besluit op bezwaar dateert van 7 februari 2019. Dat betekent dat de redelijke behandelingsduur voor de bezwaarfase van zes maanden, niet is overschreden.

De rechtbank heeft het pro forma beroepschrift van Milieudefensie ontvangen op 18 maart 2019. De uitspraak van de rechtbank dateert van 18 juni 2021. Dit is een overschrijding van de redelijke behandelingsduur met 9 maanden.

De Afdeling heeft het hoger beroep van het college ontvangen op 16 juli 2021 en uitspraak gedaan op 2 april 2025. Dat is meer dan 24 maanden en daardoor een overschrijding van de redelijke behandelingsduur van 21 maanden.

16.4. Wat betreft het verzoek van Middenweg Vledder overweegt de Afdeling dat het bedrijf alleen in de hoger beroepsprocedure als partij is aangemerkt en niet bij de rechtbank. Bij brief van 29 april 2019 heeft de rechtbank Middenweg Vledder in de gelegenheid gesteld om zich te melden als partij in de beroepsprocedure. In het dossier van de rechtbank is geen reactie van Middenweg Vledder gevonden. Ook op de zitting kon Middenweg Vledder niet aantonen dat hij zich had aangemeld als partij. Gelet hierop komt alleen de overschrijding van de redelijke termijn in de hoger beroepsprocedure, waarin Middenweg Vledder als partij heeft deelgenomen, voor vergoeding in aanmerking. Zoals onder 16.3 is overwogen, is de redelijke behandelingsduur in de hoger beroepsprocedure overschreden.

16.5. De overschrijding van de redelijke termijn moet, voor wat betreft Milieudefensie worden toegerekend aan de rechtbank en de Afdeling, omdat zij beide in meer of mindere mate verantwoordelijk zijn voor de overschrijding van de redelijke termijn. Voor Middenweg Vledder moet de overschrijding worden toegerekend aan de Afdeling.

16.6. Voor Milieudefensie betekent het voorgaande dat de overschrijding van de redelijke termijn voor 9/32 moet worden toegerekend aan de rechtbank en voor 23/32 aan de Afdeling. Uitgaande van een forfaitair tarief van € 500,00 per half jaar dat de redelijke termijn is overschreden, waarbij het totaal van de overschrijding naar boven wordt afgerond, bedraagt het aan Milieudefensie toe te kennen bedrag € 3000,00.

Omdat de overschrijding van de redelijke termijn aan de rechtbank en de Afdeling is toe te rekenen, wordt de vergoeding van de schade uitgesproken ten laste van de Staat, die de schade als gevolg van de overschrijding van de redelijke termijn door de rechtbank en de Afdeling moet betalen (respectievelijk de minister van Justitie en Veiligheid voor de rechtbank en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de Afdeling). De Afdeling zal de Staat veroordelen tot een schadevergoeding van in totaal € 3000,00 (de minister van Justitie en Veiligheid tot een bedrag van € 843,75 en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot een bedrag van € 2156,25).

16.7. Voor Middenweg Vledder betekent het voorgaande dat de overschrijding van de redelijke termijn van 21 maanden in hoger beroep moet worden toegerekend aan de Afdeling. Uitgaande van een forfaitair tarief van € 500,00 per half jaar dat de redelijke termijn is overschreden, waarbij het totaal van de overschrijding naar boven wordt afgerond, bedraagt het aan Middenweg Vledder toe te kennen bedrag € 2000,00.

Omdat de overschrijding van de redelijke termijn aan de Afdeling is toe te rekenen, wordt de vergoeding van de schade uitgesproken ten laste van de Staat (de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), die de schade als gevolg van de overschrijding van de redelijke termijn door de Afdeling moet betalen. De Afdeling zal de Staat veroordelen tot een schadevergoeding van in totaal € 2000,00 te vermeerderen met de wettelijke rente over dit bedrag vanaf vier weken na openbaarmaking van deze uitspraak tot aan de dag van algehele voldoening.

Conclusie verzoek om schadevergoeding

17. De Staat (minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) moet de proceskosten vergoeden voor de verzoeken om schadevergoeding. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van het college van gedeputeerde staten van Drenthe gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover daarbij het besluit op bezwaar van 7 februari 2019 is vernietigd voor wat betreft het aanleggen en vervangen van drainage;

III. bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige;

IV. verklaart de beroepen van vereniging Milieudefensie Amsterdam en Middenweg Vledder B.V., tegen het besluit van het college van gedeputeerde staten van Drenthe van 14 september 2021 ongegrond;

V. veroordeelt de Staat der Nederlanden (de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) tot betaling van een schadevergoeding van € 3000,00 (€ 843,75 te voldoen door de minister van Justitie en Veiligheid en € 2156,25 te voldoen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) aan vereniging Milieudefensie Amsterdam;

VI. veroordeelt de Staat der Nederlanden (de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) tot betaling van een schadevergoeding van € 2000,00 aan De Middenweg Vledder B.V., te vermeerderen met de wettelijke rente over dit bedrag vanaf vier weken na openbaarmaking van deze uitspraak tot aan de dag van algehele voldoening;

VII. veroordeelt de Staat der Nederlanden (minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) tot vergoeding van bij Vereniging Milieudefensie Amsterdam, in verband met de behandeling van het verzoek om schadevergoeding opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 453,50 (€ 226,75 te voldoen door de minister van Justitie en Veiligheid en € 226,75 te voldoen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VIII. veroordeelt de Staat der Nederlanden (minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) tot vergoeding van bij De Middenweg Vledder B.V. in verband met de

behandeling van het verzoek om schadevergoeding opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 453,50, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. H.J.M. Besselink, voorzitter, en mr. N.H. van den Biggelaar en mr. M.M. Kaajan, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.J. Pistor, griffier.

w.g. Besselink
voorzitter

w.g. Pistor
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 2 april 2025

932