

## Beleidsregels handhaving gewasbeschermingsmiddelen provincie Drenthe

Gedeputeerde Staten van Drenthe;

gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 18.2 van de Omgevingswet;

overwegende dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 2 april 2025 heeft vastgesteld dat vóór het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen nabij Natura 2000-gebieden een ecologische voortoets is vereist, dat Gedeputeerde Staten circa 300 handhavingsverzoeken hebben ontvangen en dat een eenduidige, proportionele en transparante handhavingsaanpak noodzakelijk is;

### BESLUITEN:

de beleidsregels handhaving gewasbeschermingsmiddelen provincie Drenthe vast te stellen.

De beleidsregels treden in werking met ingang van de dag na bekendmaking in het Provinciaal Blad.

1. De beleidsregels handhaving gewasbeschermingsmiddelen provincie Drenthe gewijzigd vast te stellen.

### Aanpak handhaving in 2025 en 2026-2028

#### Uitspraak Raad van State 2 april 2025

De uitspraak van de Raad van State van 2 april 2025 betekent dat telers van lelies en mogelijk ook andere siergewassen niet langer zomaar gewasbeschermingsmiddelen mogen gebruiken in de buurt van Natura 2000-gebieden. Er moet eerst een ecologische beoordeling worden uitgevoerd, ook wel een voortoets genoemd. Die toets is bedoeld om vast te stellen of er een risico bestaat voor de beschermde natuur. Alleen als met zekerheid kan worden uitgesloten dat er geen significant negatief effect, is geen vergunning nodig. Omdat er veel situaties zullen zijn zonder voortoets en GS juist veel handhavingsverzoeken hebben ontvangen hebben GS dit handhavingsbeleid ontwikkeld.

#### Handhavingsbeleid 2025

De in deze beleidsregels beschreven werkwijze kan het huidige seizoen voor telers van sierteelt/lelieteelt gezien worden als een overgangsjaar. De reden hiervoor is deels dat de uitspraak van de Raad van State op een moment kwam dat veel telers al in de grond zaten, terwijl de betrokken telers van mening konden zijn dat zij dit konden doen zonder voortoets. Dit betekent dat een bedrijf als hoofdregel voor het teeltseizoen 2025 alleen een waarschuwing krijgt. Uit de uitspraak van 2 april 2025 volgt ook dat wij de ruimte hebben om te volstaan met een waarschuwing, volgens de Landelijke handhavingsstrategie Omgevingswet (LHSO).

Enkel bedrijven die al eerder zijn gewaarschuwd (dit betreft enkel lelieteelt) en nu weer zonder voortoets lelieteelt uitoefenen, zullen dit seizoen een last onder dwangsom opgelegd krijgen indien er een handhavingsverzoek is ingediend. Zij zijn door de eerdere waarschuwing immers op de hoogte van de verplichting om een voortoets op te stellen.

Inmiddels is duidelijk dat er voor het teeltjaar 2025 voor een kleine 300 percelen handhavingsverzoeken liggen. Dit betekent dat wij voor 2025 een fasering in de aanpak van deze handhavingsverzoeken gaan aanbrengen. De prioriteit komt te liggen bij percelen binnen de 250 meter grens van Natura 2000 gebieden.

#### Handhavingsbeleid 2026-2028

Als in 2026 of later lelies of andere sierteelt op een perceel staan zonder dat een (individuele of generieke) voortoets is uitgevoerd, zullen we moeten handhaven. Het gebruik van de stoffen die in Natura 2000-gebieden zijn aangetroffen in relatie tot de lelieteelt/sierteelt zal dan op dat perceel worden stopgezet onder oplegging van een last onder dwangsom. De reden hiervoor is dat de plicht om een voortoets op te stellen en dus een mogelijke vergunningplicht, vanaf het teeltjaar 2026 binnen de sector als bekend mag worden verondersteld.

Let wel: of sprake is van een overtreding wordt altijd eerst beoordeeld aan de hand van de uitzonderingsgronden zoals hieronder nader beschreven. Een voortoets is bijvoorbeeld niet vereist als de teler

kan aantonen dat sprake is van één en hetzelfde project of dat geen stoffen worden gebruikt, die een significant schadelijk effect hebben.

De telers hebben er dus belang bij dat zo snel mogelijk een methodiek wordt ontwikkeld op basis waarvan de voortoetsen kunnen worden uitgevoerd. Daarbij willen wij ook als provincie kijken of wij de sector kunnen helpen door een generieke voortoets op te stellen waarvan de telers gebruik kunnen maken. Helaas is succes niet op voorhand gegarandeerd en bestaat het risico dat het opstellen van een generieke voortoets een te omvangrijk vraagstuk zal blijken. Immers het opstellen van één enkele voortoets is tot op heden onmogelijk gebleken. Een generieke voortoets moet voldoen aan dezelfde eisen en is daarnaast nog veel breder. In dat geval ligt de bal weer bij de telers, nu het wettelijk gezien hun verantwoordelijkheid is om aan te tonen dat hun project zonder significante effecten op Natura 2000-gebied kan worden uitgevoerd. Wij zullen daarom vanaf 2026 handhavend moeten optreden tegen telers indien zij geen individuele voortoets kunnen overleggen en er ook geen generieke voortoets is waarvan zij gebruik kunnen maken.

### **Verplichting tot voortoets**

De Raad van State heeft in de uitspraak van 2 april 2025 geoordeeld dat er bij de lelieteelt aanwijzingen zijn dat gewasbeschermingsmiddelen mogelijk schadelijk zijn voor Natura 2000-gebieden. Dat betekent dat telers die lelies willen telen in de buurt van zo'n gebied, verplicht zijn een voortoets uit te voeren. Uit die toets moet blijken dat er géén significante negatieve effecten zijn op de natuur. Is dat niet met zekerheid vast te stellen, dan is een vergunning verplicht. Die moet dan worden gebaseerd op een meer uitgebreide passende beoordeling. Op dit beginsel bestaan enkele uitzonderingen (zie ook hieronder). Een uitzondering kan gelden als géén van de stoffen wordt gebruikt die volgens het Meten = Weten-onderzoek zijn aangetroffen in Natura 2000-gebieden. Daarbij kan van belang zijn dat deze stoffen wél gangbaar zijn in de omgeving.

Alternatief kan de teler ook aantonen dat het in zijn geval bij de teelten gaat om één-en-hetzelfde-project sinds referentiedatum en mogelijk dat eventuele wijzigingen kunnen worden gezien als 'standaardonderdelen'. Hiervoor is nodig dat de betreffende teler zijn of haar administratie (teruglopend tot 1994) heel goed op orde heeft, waarmee dit ook kan worden onderbouwd.

### **Ook andere gewassen vallen mogelijk onder deze lijn**

Volgens het advies van Pels Rijcken is het aannemelijk dat de lijn uit de uitspraak breder toepasbaar is. Het onderzoek waarop de uitspraak gebaseerd is, beperkt zich niet tot lelies. Ook andere bloembollen en aardappelen worden genoemd als mogelijke bron van de aangetroffen stoffen. Daarom stellen wij voor om bij een ingediend handhavingsverzoek ook bij andere gewassen waarbij vergelijkbare middelen/actieve stoffen worden gebruikt, een voortoets te vragen. De focus vanuit de provincie ligt op de lelieteelt en sierteelt omdat daar handhavingsverzoeken voor zijn ingediend.

### **250 meter afstandsgrens bij handhaven**

In eerdere communicatie hebben wij als uitgangspunt gehanteerd dat significante effecten van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij lelieteelt op een afstand groter dan 250 meter van Natura 2000-gebieden uitgesloten konden worden. Percelen binnen deze afstand werden wél als potentieel risicovol beschouwd, wat leidde tot het verzoek aan telers om een ecologische voortoets uit te voeren. Deze lijn is na de uitspraak van de Raad van State van 2 april 2025 niet langer juridisch houdbaar. De rechter heeft geoordeeld dat ook op grotere afstanden effecten niet op voorhand uitgesloten kunnen worden. De 250-metergrens kan daarom niet meer als harde juridische scheidslijn worden gehanteerd.

Omdat wij deze afstandsgrens eerder wél hebben gecommuniceerd – onder meer in waarschuwingsbrieven en tijdens rechtszittingen – zullen wij bij een handhavingsverzoek en een geconstateerde herhaalde overtredingen alleen direct handhavend optreden bij nieuwe overtredingen binnen 250 meter van een Natura 2000-gebied. Bij nieuwe locaties buiten deze afstand volgt, mede gezien de eerdere lijn en de gewijzigde rechtspraak, eerst een waarschuwing. De Raad van State acht het aanvaardbaar als wij de eerste keer volstaan met een waarschuwing.

### **Eerste toets bij binnenkomst van handhavingsverzoek**

Wanneer een handhavingsverzoek binnenkomt, wordt eerst getoetst of het voldoet aan de juridische vereisten. Wij kijken daarbij naar de volgende punten:

- Is de indiener belanghebbend? Is het verzoek ondertekend? Worden er concrete percelen genoemd die controleerbaar zijn?
- Als gegevens ontbreken, wordt de indiener gevraagd deze aan te vullen. Zonder voldoende informatie wordt het verzoek buiten behandeling gelaten.

### **Toezicht en informatievergaring**

Zodra een verzoek ontvankelijk is, start de toezichthouder met een feitelijke controle:

- *Percelen controleren:* Er wordt nagegaan of op de genoemde percelen daadwerkelijk lelieteelt of sierteelt plaatsvindt.
- *Gebruiker achterhalen:* De eigenaar van het perceel wordt aangeschreven om te achterhalen wie de teler is. Deze gegevens zijn noodzakelijk voor de behandeling van het handhavingsverzoek.

#### Aanschrijving van de teler

De teler ontvangt vervolgens een brief waarin het volgende wordt opgenomen:

- de constatering dat op het perceel sprake is van lelieteelt of sierteelt;
- de mededeling dat naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State van 2 april 2025 mogelijk een vergunningplicht geldt voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

De teler wordt verzocht om binnen twee weken in reactie op de aanschrijving de volgende informatie aan te leveren:

1. *Voortzetting van één en hetzelfde project*  
De teler wordt gevraagd om toe te lichten of de huidige teeltactiviteit (inclusief het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen) een voortzetting is van een bestaand gebruik dat ook al op de referentiedatum (gelegen in de jaren 1994 tot en met 2004) plaatsvond, en sindsdien niet wezenlijk is gewijzigd. Dit kan bijvoorbeeld door Basisregistratie Percelen/Gecombineerde Opgave en eigen teeltboeken waaruit blijkt dat lelies al in 1994 periodiek in de gewasrotatie voorkomen.

Zolang er nog onduidelijkheid is over de afstanden waarop de effecten van gewasbeschermingsmiddelen kunnen plaatsvinden, zal steeds van de oudste referentiedatum dus 10 juni 1994 moeten worden uitgegaan. Er moet in dat geval onderbouwd worden dat de lelieteelt of sierteelt al vóór de referentiedatum structureel deel uitmaakte van de wisselteelt of het agrarisch gebruik op het betreffende perceel, en dat de aard, omvang en effecten van de activiteit sindsdien niet relevant zijn veranderd. Als dat overtuigend wordt onderbouwd, kan dit betekenen dat er géén vergunningplicht bestaat.

2. *Gebruik van gewasbeschermingsmiddelen vormt geen risico voor Natura 2000.*  
Kan de teler op andere wijze onderbouwen dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in deze specifieke situatie geen risico vormt voor nabijgelegen Natura 2000-gebieden (bijvoorbeeld door driftvoorkomende spuittechnieken).
3. *Geen van de vijf actieve stoffen worden gebruikt.*  
Kan de teler aantonen dat geen van de vijf actieve stoffen<sup>1</sup> worden gebruikt bij de teelt. Dit betreft de vijf stoffen die door de vereniging Meten = Weten in de onderzochte Natura 2000-gebieden zijn aangetroffen. Daarbij moet wel betrokken worden of deze stoffen wél gangbaar zijn in de omgeving.

Indien geen van de bovenstaande situaties van toepassing is:

4. *Een voortoets*  
De teler dient een voortoets aan te leveren waaruit blijkt dat de gebruikte gewasbeschermingsmiddelen geen negatieve effecten hebben op nabijgelegen Natura 2000-gebieden.

Wij gebruiken de door de teler aangeleverde informatie om te beoordelen of sprake is van een overtreding.

#### Handhaving bij uitblijven van voortoets

Als uit de beoordeling blijkt dat er sprake is van een overtreding of als de teler niet reageert of onvoldoende informatie aanlevert om één van de situaties aannemelijk te maken nemen wij aan dat er sprake is van een overtreding. Wij volgen dan de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO). Dat betekent:

- *Eerste overtreding (teeltjaar 2025):* De teler ontvangt een waarschuwing. Voor het lopende teeltseizoen wordt het gebruik nog toegestaan, maar bij een volgende overtreding door dezelfde teler in teeltjaar 2026 of later volgt een dwangsom.
- *Herhaling van overtreding (teeltjaar 2025):* Als blijkt dat de betreffende teler al eerder een waarschuwing heeft ontvangen voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en er wordt nu een overtreding binnen 250 meter van een Natura 2000-gebied vastgesteld, leggen wij een last onder dwangsom op voor de gronden binnen 250 meter afstand van het Natura 2000-gebied. De teler mag dan geen voor de lelieteelt toegelaten aangetroffen actieve stoffen gebruiken op percelen binnen de afstandsgrens van 250 meter ten opzichte van een Natura 2000-gebied zonder voorafgaande voortoets. Ook waarschuwingen die zijn afgegeven vóór de uitspraak van 2 april 2025 blijven hierbij leidend.

1 ) Het betreft de stoffen: Boscalid, Fluopyram, Fthallimide, Pendimethalin en Tebuconazool

- *Nieuwe locatie buiten 250 meter (teeltjaar 2025):* Als een eerdere waarschuwing betrekking had op een perceel binnen 250 meter en de nieuwe overtreding plaatsvindt op een perceel buiten die zone, dan behandelen wij dit als een nieuwe situatie. In dat geval volgt opnieuw eerst een waarschuwing. Dit omdat de juridische lijn sinds de uitspraak is aangescherpt en het voor de teler, mede op basis van eerdere communicatie vanuit de provincie, niet op voorhand duidelijk hoefde te zijn dat ook op grotere afstand dan 250 meter een vergunningplicht zou kunnen gelden.
- *Teeltjaar 2026:* Voor het teeltjaar 2026 geldt dat elke teler op de hoogte wordt geacht van de beleidsregels en van de verplichting om vooraf een voortoets uit te voeren bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen die risico's opleveren voor Natura 2000-gebieden. Ontbreekt een voortoets en is geen andere geldige onderbouwing aangeleverd, dan is sprake van een overtreding en wordt handhavend opgetreden conform de LHSO. Uitzonderingen op deze verplichting, zoals het aantonen van voortgezet gebruik op basis van "één en hetzelfde project", zijn eerder toegelicht en blijven uiteraard van toepassing. Deze lijn sluit aan bij het uitgangspunt dat telers in 2025 via communicatie, waarschuwingen en gepubliceerde beleidsregels in de gelegenheid zijn gesteld zich voor te bereiden.

#### **Zienswijze en evenredigheid**

Voordat wij daadwerkelijk een last onder dwangsom opleggen, krijgt de teler een vooraankondiging. Hierin staat wat wij van plan zijn en waarom. De teler krijgt de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen. Dat is een schriftelijke reactie waarin hij kan aangeven waarom hij het er niet mee eens is of waarom handhavend optreden volgens hem niet redelijk is.

Wij beoordelen deze zienswijze zorgvuldig. Bijvoorbeeld: als een teler kan aantonen dat handhaving in zijn specifieke situatie buitenproportioneel zou zijn, dan kan dat reden zijn om (tijdelijk) af te zien van optreden. Zo zorgen wij dat wij ook in handhaving recht doen aan de omstandigheden van het geval.

Deze aanpak biedt houvast voor telers, inwoners, natuurorganisaties en toezichthouders. Wij zorgen voor een zorgvuldig, uitlegbaar en handhaafbaar proces. Het uitgangspunt is helder: het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen mag alleen als vooraf duidelijk is dat de natuur er geen schade van ondervindt.

*Gedeputeerde Staten voornoemd,*

*drs. J. Klijnsma, voorzitter*

*W.F. Brenkman MSc, secretaris*

*Assen, 19 juni 2025*

*Kenmerk 5.1/2025000814*