Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State over bestrijdingsmiddelen en Natura 2000



sep 2026

Henk Baptist
Hans Punter
Mieke Goverde

METEN = WETEN

DEZE NOTITIE IN HET KORT

- Het is aannemelijk dat het gebruik van bestrijdingsmiddelen bij de lelieteelt negatieve effecten heeft op Natura 2000-gebieden vanwege de gebruikte pesticiden, grondwateronttrekking, drainage en beregening.
- De lelieteelt voldoet aan de definitie van een 'project' in de zin van het omgevings- en natuurbeschermingsrecht.
- Volgens Meten=Weten en Milieudefensie is het voorbereiden en het daadwerkelijk telen van lelies vergunningplichtig op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) en de huidige Omgevingswet. Gedeputeerde Staten van Drenthe deelden dat standpunt niet.
- In beroep stelde de rechtbank dat voor het project een natuurvergunning nodig is.
- GS vroeg in hoger beroep de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State om een oordeel.
- Meten=Weten stelt dat er geen licht schijnt tussen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland en de uitspraak van de Afdeling bestuursrecht van de Raad van State.
- Deze notitie geeft een samenvatting en een analyse van de uitspraken van de de rechtbank en die van de bestuursrechter.

Meten=Weten streeft naar een schone leefomgeving zonder pesticiden. Tot diep in natuurgebieden, zoals Natura 2000 worden pesticiden gevonden. Deze zijn naar alle waarschijnlijkheid afkomstig van met pesticiden bespoten akkers rondom Natura 2000. Pesticiden horen niet in natuurgebieden omdat ze mogelijk schadelijk zijn voor natuur en milieu.

Meten=Weten is van mening dat teelten, waarbij pesticiden worden gebruikt, vergunningsplichtig zijn op grond van de Wet natuurbescherming en natuurbeschermingsrecht.

Om dit te bewerkstelligen zijn juridische procedures noodzakelijk en een belangrijk instrument. Meten=Weten beroept zich op Nederlandse en Europese natuurwetgeving en wil dat deze wetten worden gerespecteerd.

In 2018 vroeg Milieudefensie aan de Gedeputeerde Staten van de provincie Drenthe (GS) om handhavend op te treden tegen de lelieteelt bij het Natura 2000-gebied Holtingerveld, ten noorden van het Drentse Havelte. De teelt zou in strijd zijn met Artikel 6 van de Habitatrichtlijn.

GS weigerde echter te handhaven en wees ook het bezwaar tegen die weigering af. Milieudefensie ging hiertegen in beroep bij de rechtbank Noord-Nederland (RBNN). Die verklaarde in haar uitspraak van 18 juni 2021 het ingestelde beroep gegrond en vernietigde de afwijzing ervan door GS. De rechtbank droeg de provincie op in het licht van dat vonnis een nieuw besluit te nemen.

Op haar beurt ging de provincie daar weer tegen in beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna kortweg de Afdeling genoemd).

UITSPRAAK IN HOGER BEROEP

De Afdeling deed op 2 april 2025 uitspraak in hoger beroep en kwam tot de volgende conclusies:

- Het is aannemelijk dat het gebruik van bestrijdingsmiddelen een negatief effect heeft op een Natura 2000-gebied. Als niet voldoende onderbouwd kan worden dat het gebruik géén negatieve gevolgen heeft, is er sprake van een overtreding van de Wet natuurbescherming (Wnb) (die op 1 januari 2024 is opgegaan in de Omgevingswet), dan wel om een overtreding van de Habitatrichtlijn uit 1992.
- Ondanks dat nog veel onbekend is over effecten, kan aan deze wetgeving in het licht van het voorzorgsbeginsel niet worden voorbijgegaan. Een in 2020 uitgevoerd onderzoek toont aan dat gewasbeschermingsmiddelen zich kunnen verspreiden tot op grote afstand van de plek waar ze zijn toegepast. Dat was in het vermelde onderzoek tot op vier kilometer van landbouwpercelen.
- Het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) beoordeelt de toelaatbaarheid en het gebruik van deze middelen. Dat gebeurt in een heel andere juridische context dan die waarin de Omgevingswet voor het gebruik van die middelen een natuurtoets voorschrijft. De lelieteelt valt weliswaar onder normaal agrarisch gebruik, maar kan desondanks een overtreding zijn van de eisen die de Omgevingswet stelt.
- GS mag een teler vragen een voortoets aan te leveren, te stoppen met het gebruik van bestrijdingsmiddelen, of daarvoor een natuurvergunning aan te vragen.
- De Afdeling bevestigt de eerdere uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland, dat bij het al dan niet toelaten van deze activiteiten geen beroep kan worden gedaan op 'bestaand gebruik'.

In de onderstaande analyse worden de drie rechterlijke uitspraken in hun samenhang besproken:

- De uitspraak van de RBNN (19 april 2018) over de weigering van GS om handhavend op te treden na het verzoek daartoe van Milieudefensie;
- De uitspraak van de RBNN (18 juni 2021) waarin het bezwaar van GS tegen dat verzoek ongegrond werd verklaard;
- De uitspraak over deze zaak in hoger beroep van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

WELKE WETGEVING IS VAN KRACHT

De kern van deze zaak is de toepassing van Artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn. De tekst daarvan luidt kort samengevat:

Voor elk project dat afzonderlijk of in combinatie met andere projecten significante gevolgen kan hebben voor een natuurgebied, wordt een passende beoordeling gemaakt. Gelet op de conclusies van die beoordeling geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

Dit artikel is helder, onvoorwaardelijk en direct toepasbaar. Het kent rechten toe aan projecten van particuliere organisaties die aantoonbaar het openbaar belang dienen, en kent plichten toe aan overheden om een passende beoordeling te doorlopen als een project significante effecten kan hebben voor een Natura 2000-gebied.



DE UITSPRAAK VAN DE AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

De Afdeling gebruikt (waar toepasbaar) de Nederlandse wetgeving, namelijk de Wet natuurbescherming (Wnb). De Wnb is een concretisering van de Habitatrichtlijn en is op 1 januari 2024 opgegaan in de Omgevingswet.

Onder de punten 5.3 en 5.4 van haar motivering bevestigt de Afdeling dat op ruime afstand van de bespoten akker effecten kunnen optreden door het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Als dit aannemelijk is, treedt artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn in werking.

- Milieudefensie maakte dat aannemelijk met wat zij 'de drietraps' noemt:
  - Bestrijdingsmiddelen in gebruik bij de landbouw (i.c. de lelieteelt) zijn aangetroffen in Natura 2000-gebieden.
  - Gemeten is dat de insectenpopulatie in Natura 2000-gebieden sterk is afgenomen.
  - Wetenschappelijk onderzoek toont aan dat zelfs geringe hoeveelheden bestrijdingsmiddelen effect hebben op de insectenpopulatie, en vooral op de voortplanting van insecten.

Onder punt 5.4 van haar motivering oordeelt de Afdeling dat er nog veel onbekend is over effecten van gewasbeschermingsmiddelen op Natura 2000-gebieden. Desondanks kan niet voorbij worden gegaan aan de uitkomsten van eerder uitgevoerd onderzoek, vanwege het voorzorgsbeginsel dat ten grondslag ligt aan Artikel 2.7 van de Wnb. Dat artikel regelt de bescherming van Natura 2000-gebieden. Het verbiedt projecten zonder vergunning van Gedeputeerde Staten, die schadelijk kunnen zijn voor beschermde natuurgebieden (zoals vanwege stikstofdepositie). Sinds de invoering van de Omgevingswet is dit artikel opgegaan in het nieuwe stelsel.

- Artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn eist zekerheid over het niet-schadelijk zijn van een project. Twijfel daaraan of onzekerheid daarover vormen geen reden om deze bepaling te omzeilen. De uitspraak van de Afdeling geeft onder 5.4 verschillende argumenten die de onvoldoende onderbouwing van het standpunt van GS illustreren:
  - Er is geen harde afstandsgrens waarbuiten effecten van een project zoals de lelieteelt zijn uit te sluiten.
  - Het oordeel over de toelating van een bestrijdingsmiddel door het Ctgb is gebaseerd op andere overwegingen dan die voor de Habitatrichtlijn.
  - Aanwijzingen dat er gevolgen kunnen optreden, zijn op zichzelf al een overtreding van Artikel 2.7 Wnb. Ook de Afdeling bevestigt in haar uitspraak onder punt 13.2 dat het gebruik van bestrijdingsmiddelen een overtreding is van Artikel 2.7 Wnb.
  - Dat dit gebruik valt onder normaal agrarisch gebruik, maakt de overtreding niet anders.
  - Onder punt 13.3 stelt de Afdeling dat GS een zekere vrijheid heeft in de uitvoering van haar bevoegdheden, waaronder het handhavend optreden op grond van de Wnb. GS mogen een teler in dat geval de mogelijkheid bieden tot het aanleveren van een voortoets, te stoppen met het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen om zo de overtreding ongedaan te maken, of een natuurvergunning aan te vragen en te verkrijgen.

Het is voor Meten=Weten essentieel dat de geconstateerde overtreding wordt gestopt. Ook de Afdeling bestuursrecht van de Raad van State mag de werking van de Habitatrichtlijn en van de Nederlandse wetgeving niet negeren.

DE UITSPRAAK VAN DE RECHTBANK NOORD-NEDERLAND

Onder punt 17 III van haar vonnis bevestigt de Afdeling de aangevallen uitspraak ‘voor het overige’. Dit houdt in dat de in het vonnis niet-besproken en niet-weerlegde uitspraken van de rechtbank Noord-Nederland worden overgenomen en bevestigd. De vraag is dus welke aspecten wél in de uitspraak van de RBNN voorkomen maar niet in de uitspraak van de Afdeling.

We weten inmiddels dat GS van mening is dat ‘bestaand gebruik’ in de uitspraak van de Afdeling bestuursrecht niet aan bod is gekomen. Meten=Weten bestrijdt dat.

Onder punt 13.2 van de uitspraak bevestigt de Afdeling immers dat het gebruik van bestrijdingsmiddelen een overtreding betekent van artikel 2.7 Wnb. En ze geeft aan dat het enkele feit dat dit gebruik onder normaal agrarisch gebruik valt, de overtreding niet anders maakt.
Ook in de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland is duidelijk aangegeven wanneer er sprake is van bestaand gebruik (punt 3.4.2). De lelieteelt van dit specifieke bedrijf is uitgebreid en voldoet daarom niet aan de voorwaarden voor bestaand gebruik (punt 3.4.3).



HANDHAVINGSBELEID GS NA UITSPRAAK IN HOGER BEROEP

Met de uitspraak in hoger beroep is de kous nog niet af. Gedeputeerde Staten van Drenthe zijn erg onwillig in het opvolgen van de uitspraak. De provincie besluit in februari 2026 om het handhavingsverzoek toch maar in behandeling te nemen en stelt beleidsregels op voor het gebruik van pesticiden. Deze regels blijken er vooral op te zijn gericht om bij pesticidengebruik niet te hoeven handhaven.
In een volgende kennisnotitie – Pesticiden in relatie tot Natura 2000: beleidsregels provincie Drenthe – houdt Meten=Weten de nieuwe provinciale beleidsregels tegen het licht.