

# Bijlage inzake HHV stoffen

Deze bijlage is geschreven om te gebruiken in de procedures van de provincies inzake het handhavingsverzoek van de vereniging Meten=Weten met de volgende kenmerken:

datum: 8 okt 2021  
titel: Handhavingsverzoek stoffen in bestrijdingsmiddelen (m17381)  
online: [m17381-HHV-stoffen.html](https://m17381-HHV-stoffen.html)

In deze bijlage treft u een toelichting en argumenten.

## Over deze bijlage

versie: versie 6  
auteurs: G. Starre en H. Baptist

Wijzigingen versie 2 (23 mei 2023):

- hoofdstuk 'toelating Ctgb' aangevuld n.a.v. bijlage besluit Drenthe
- hoofdstuk 'bewijs' aangevuld n.a.v. rapport van 23 mei 2023
- hoofdstuk 'Reactie op de reeds genomen (ontwerp)besluiten' aangevuld (Drenthe)

Wijzigingen versie 3 (26 mei 2023):

- hoofdstuk 'Bestaand gebruik vergeleken met afzetgegevens' toegevoegd
- hoofdstuk 'Reactie op de reeds genomen (ontwerp)besluiten' aangevuld (Groningen)

Wijzigingen versie 4 (12 jun 2023):

- hoofdstuk 'Bestaand gebruik' aangevuld
- hoofdstuk 'Bestaand gebruik vergeleken met afzetgegevens' grafiek Pendimethalin toegevoegd
- hoofdstuk 'Gedeputeerde staten is bevoegd' toegevoegd
- hoofdstuk 'De kern van het verweer' aangevuld
- hoofdstuk 'Beoordelingskader' aangevuld

Wijzigingen versie 5 (16 jun 2023):

- hoofdstuk 'Uitspraak nationale rechter' toegevoegd

Wijzigingen versie 6 (27 jul 2023):

- hoofdstuk 'Uitspraak nationale rechter' gewijzigd nav [ECLI:NL:GHARL:2023:6083](https://ecli.nl/GHARL:2023:6083)
- hoofdstuk 'De inbreuk op artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn' aangevuld

## De kern van het verweer

De kern van het handhavingsverzoek is dat de Lid-Staat Nederland een inbreuk van artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn, laat bestaan, door niet handhavend op te treden.

Meten=Weten doet een direct beroep op Europees recht en op rechtspraak van het Hof, omdat de Wet natuurbescherming en de rechtspraak van de nationale rechter geen coherent stelsel vormen zoals het Hof dat wel eist.

*„Ons gedrag tussen 2020 en 2030 [...] zal beslissend zijn voor de toekomst van de mens op aarde. De toekomst ligt niet vast. Zij ligt in onze handen.”* Citaat uit de conclusie van advocaat-generaal T. Capeta van 20 april 2023, C-116/22, punt 1, [ECLI:EU:C:2023:317](#) (niet nakomen Habitatrichtlijn).

## De inbreuk op artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn

Artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn is altijd van toepassing, ongeacht of er sprake is van bestaand gebruik en of er wel of geen toestemming is verleend zoals bijvoorbeeld ingevolge artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn. Ook voor activiteiten buiten de Natura 2000-gebieden, moeten ter voorkoming van verslechtering, maatregelen worden genomen. Hiervoor beschikken de lidstaten wel over een beoordelingsmarge, mits gewaarborgd is dat er geen verslechtering optreedt.

De nationale rechter bevestigt de relatie van de artikelen van de Habitatrichtlijn op 2 november 2022 in de tussenuitspraak van de meervoudige kamer (Porthos zaak [ECLI:NL:RVS:2022:3159](#)):

*"31.3. De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn moeten als een coherent geheel worden uitgelegd. Met het tweede en het derde lid van dit artikel is beoogd om hetzelfde beschermingsniveau te waarborgen, zo heeft het Hof verschillende keren overwogen (zie onder meer het arrest van 24 juni 2021, [ECLI:EU:C:2021:512](#), Commissie/Spanje (Beschermd Natuurgebied Doñana), punt 156)."*

Zowel uit voornoemde uitspraak van de nationale rechter, als uit het arrest van het Hof blijkt dat de provincie (handhavend) moet optreden om de verslechtingen te stoppen. Dat is in dit geval de enige passende maatregel, die voldoende bescherming biedt.

Andere passende maatregelen zijn niet mogelijk, zeker niet zonder dat er een passende beoordeling met zicht op alle andere projecten in beeld zijn gebracht en passend beoordeeld, in cumulatie en in samenhang.

Bronmaatregelen hebben bovendien voorrang op andere passende maatregelen, zo volgt uit [punt 154](#) van het arrest C-559/19 ([ECLI:EU:C:2021:512](#)).

Het verslechteringsverbod heeft een preventieve werking en berust het op het voorzorgsbeginsel: als sprake is van een risico of dreiging op verslechtering, dient een lidstaat reeds in te grijpen (zie [ECLI:EU:C:2018:882](#), punt 85; [ECLI:EU:C:2016:8](#), punt 58; [ECLI:EU:C:2011:768](#), punt 42). Het is niet toegestaan te wachten met maatregelen totdat definitief een causaal verband is gelegd tussen een activiteit of factor en de optredende

verslechtering. Met andere woorden: een uitsluitend reactief optreden, en niet tevens preventief, is onvoldoende in het licht van art. 6, lid 2 van de Habitatrichtlijn ([ECLI:EU:C:2007:780](#), punten 207 en 208; [ECLI:EU:C:2018:882](#), punt 134).

## Beoordelingskader

Het handnavingsverzoek ziet op naleving van de Lid-Staat inzake de Habitatrichtlijn, welke ziet op (beschermd) natuurgebieden.

De Wet natuurbescherming is geen correcte implementatie van de Habitatrichtlijn. Derhalve is directe werking van de Habitatrichtlijn mogelijk. Ook wanneer een beroep wordt gedaan op richtlijnconforme toepassing van de Wet natuurbescherming, blijven de bepalingen van de Habitatrichtlijn leidend.

Het Hof schrijft in haar jaarverslag gerechtelijke werkzaamheden 2019 op p. 147 *"Het Hof heeft er allereerst op gewezen dat het nationale recht in beginsel niet kan uitsluiten dat de justitiabelen zich op die Unierechtelijke bepalingen beroepen, omdat anders het bindende karakter van de richtlijnen en het nuttig effect ervan niet zou zijn gewaarborgd. De natuurlijke personen of rechtspersonen die rechtstreeks worden getroffen door een inbreuk op bepalingen van een richtlijn moeten ten minste, in voorkomend geval langs gerechtelijke weg, kunnen eisen dat de bevoegde autoriteiten de betrokken verplichtingen naleven."*

([https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/\\_ra\\_2019\\_nl.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/_ra_2019_nl.pdf))

Meten=Weten kan zich direct beroepen op het recht op effectieve rechtsbescherming inzake de Habitatrichtlijn. Een ander toetsingskader toepassen is een inbreuk op dit recht. Zie C-243/15, [ECLI:EU:C:2016:838](#), Slowakije, "LZ II-arrest" en eventueel ook C-197/18, [ECLI:EU:C:2019:824](#), Oostenrijk, "Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland".

Meten=Weten maakt aanspraak op de in het Verdrag van Aarhus neergelegde rechten. Het verdrag is van toepassing als de Habitatrichtlijn van toepassing is.

Het verdrag van Aarhus waarborgt dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en **nalaten** van privépersonen en **overheidsinstanties** te betwisten.

Dus ook bij nalaten. Dit ook inzake inbreuken Unierecht. C-197/18, [ECLI:EU:C:2019:824](#), Oostenrijk, "Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland" punt 33:

*"Voorts kunnen „leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in het nationale recht neergelegde criteria" aanspraak maken op de in artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus neergelegde rechten. Deze bepaling, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, verplicht de lidstaten ertoe een doeltreffende rechterlijke bescherming te waarborgen van de rechten die door het recht van de Unie, en met name de milieubepalingen, worden verleend (zie in die zin arrest van 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz*

*Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, punt 45).*"

Voor het nalaten is in nationaal recht de handhavingsprocedure beschikbaar in de Algemene wet bestuursrecht. Een handhavingsverzoek is daarom de juiste procedure.

## **Uitvoeren onderzoek**

De provincies hebben voldoende tijd genomen om naar aanleiding van het handhavingsverzoek onderzoek uit te voeren. Uit berichtgeving van de verschillende provincies is af te leiden dat er geen onderzoek heeft plaatsgevonden. Enkele provincies melden dat er zelfs geen onderzoeksopzet is.

Het ontbreken van onderzoek en het ontbreken van kennis is juist een reden om te gaan handhaven, niet om het handhavingsverzoek af te wijzen.

Verweerders dienen aan te tonen dat er geen kans is op significante effecten. Eén provincie heeft (in een andere zaak) summier onderzoek verricht naar de aanwezigheid van pesticiden in de bodem. Hierbij is een rapportagegrens gehanteerd die een factor 1000 hoger is dan Meten=Weten heeft gebruikt. Ook anderszins blijkt niet dat dit onderzoek zodanig zorgvuldig is uitgevoerd dat aan de vereisten van het Hof inzake een passende beoordeling een invulling is gegeven.

## **Toelating Ctgb**

Verwijzen naar de toelating van het middel of de werkzame stof, door het Ctgb treft geen doel omdat het Ctgb bij toelating van een middel niet toetst op:

1. gedrag van stoffen buiten het gebied waar het middel toegepast zal worden
2. cumulatieve effecten van meerdere middelen
3. de gevolgen voor de beschermde gebieden
4. de hoeveelheden van de stoffen welke gebruikt gaan worden

De toelatingsprocedure voldoet daarom niet aan de eisen die aan een passende beoordeling worden gesteld.

In het besluit van Drenthe van 19 mei 2023 is als bijlage een email van het Ctgb toegevoegd.

In het besluit wordt gesteld dat de toelating en de gebruiksvoorschriften strenger geworden zijn. Dit is mogelijk, maar niet zeker, ecologisch is er namelijk sprake van achteruitgang en verslechtering, niet van herstel.

In de email van het Ctgb staat: "*inzicht in de verbruikgegevens heeft het Ctgb niet*". Hieruit blijkt dat het onmogelijk is om aan de vereisten van artikel 6 lid 2 en 3 van de Habitatrichtlijn te voldoen, omdat er geen invulling gegeven kan worden aan de vereisten van het Hof aan de passende beoordeling. Plannen en projecten dienen op zichzelf of in combinatie passend

beoordeeld te worden. Het is door gebrek aan zicht op verbruikgegevens niet mogelijk om in combinatie passend te beoordelen.

Verder is de email van het Ctgb niet bruikbaar om af te zien van handhaving, vanwege de vele onzekerheden, verwijzing naar nationaal recht en het gebrek aan wetenschappelijke zekerheid.

## Gedeputeerde staten is bevoegd

Verschillende provincies voeren aan dat het handhavingsverzoek het belang van de provincies overstijgt.

Dit is een problematische stelling, omdat volgens die redenering bij belangrijke zaken een orgaan niet meer bevoegd zou zijn bij grote belangen. Volgens deze redenering zou het OM voor vrijlating van verdachten in de strafzaak Meringo moeten pleiten, omdat de rechtstaat in gevaar is.

Koudwatervrees is geen reden om bevoegdheid geen invulling te geven.

Het standpunt van Meten is Weten is een strikte invulling van Unierecht en is als volgt. Uit het zogenoemde Kokkelarrest C-172/02 (ECLI:EU:C:2004:482) punt 65, volgt dat **alle met overheidsgezag beklede instanties, alsmede de rechterlijke instanties, de plicht hebben de bepalingen van de Habitatrichtlijn uit te voeren.**

Dit valt uiteen in twee delen, namelijk toestaan en handhaving.

Inzake handhaving, dus een verzoek op basis van 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn, zijn de gedeputeerde staten van de Lid-Staat Nederland bevoegd.

Inzake toestemmingsverlening is dus **ook het Ctgb** gehouden aan een toetsing artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn. Zie voor achtergrond hiervan als voorbeeld het beroep 'toelating glyfosaathoudende middelen'.

Twee uitspraken van de nationale rechter kunnen niet onbesproken blijven.

ECLI:NL:RBNNE:2023:1962: "5.5 Die toets moet op grond van de Wnb plaatsvinden in het kader van de beoordeling van de vraag of een vergunning als bedoeld in artikel 2.7 van de Wnb is vereist. Voor die beoordeling zijn gedeputeerde staten het bevoegd gezag."

ECLI:NL:RBOVE:2023:631: "18.3 De rechtbank voegt hieraan toe dat de bescherming van gebieden en soorten uitputtend en exclusief is geregeld in de Wnb. In de Wnb is GS als bevoegd gezag aangewezen, en niet verweerder."

In bovenstaande zaken hebben appellanten het hierboven genoemde Kokkelarrest als grond aangevoerd. Ondanks dat het Kokkelarrest als grond aangevoerd is, hebben de rechtbanken het genegeerd. Hoger beroep is ingesteld.

Het genoemde artikel van het Kokkelarrest:

*"65 De verplichting van een lidstaat om alle maatregelen te treffen die nodig zijn om het door de richtlijn voorgeschreven resultaat te bereiken, is een dwingende verplichting die wordt opgelegd door artikel 249, derde alinea, EG, alsmede door de richtlijn zelf. Deze verplichting om alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen **geldt voor alle met overheidsgezag beklede instanties in de lidstaten en dus, binnen het kader van hun bevoegdheden, ook voor de rechterlijke instanties** (zie arrest van 24 oktober 1996, Kraaijeveld e.a., C-72/95, Jurispr. blz. I-5403, punt 55)."*

Bovenstaande is een sterk voorbeeld waaruit blijkt dat Unierecht niet correct geïmplementeerd is in nationaal recht en dat de nationale rechter ten onrechte nationaal recht blijft volgen.

## De rol van de nationale rechter

Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak, Bart Jan van Ettekovén, 9 jan 2021 in Trouw: *"Zo werkt het bestuursrecht in algemene zin. Dat gaat ervan uit dat overheidsinstanties rechtmatig te werk gaan en de wet uitvoeren. De rechter gaat niet uit van het falen van het hele systeem."*

Met 90% van de habitattypen in zeer tot matig ongunstige staat van instandhouding ([Het Compendium voor de Leefomgeving](#), CLO) heeft het systeem aantoonbaar wel gefaald, vergelijkbaar met de toeslagenaffaire.

Meerdere arresten van het Hof laten zien dat opgekomen kan worden voor systeemfalen.

## Uitspraak nationale rechter

In dit hoofdstuk gaan we in op de nadere motivering van de uitspraak van het gerechtshof in 'hoger beroep kort geding', van de zaak [ECLI:NL:GHARL:2023:6083](#) (Boterveen).

De kern van de zaak is dat de nationale rechter, in hoger beroep, in een civiele zaak, onder een minder streng toetsingskader, oordeelt dat de toetsing door het Ctgb niet voldoet en dat de toetsing van het Ctgb onvoldoende bescherming biedt.

De toelatingsprocedure van een bestrijdingsmiddel bepaalt dat een middel geen onmiddellijk of uitgesteld schadelijk effect mag hebben, op de gezondheid van de mens, met inbegrip van kwetsbare groepen.

Onder punt 3.18 merkt het gerechtshof het op: *"(...) In zoverre lijkt het in Verordening EG 1107/2009 en de Wgb neergelegde stelsel van toezicht op de toelating en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen dus onvolkomen te zijn en geen zekerheid te bieden op de afwezigheid van een verhoogd risico op neurodegeneratieve ziekten voor omwonenden. Het voorzorgsbeginsel brengt dan ook mee dat beperkende maatregelen zouden kunnen worden getroffen."*

Dus ook bij de toepassing van het voorzorgprincipe op mensen, biedt de toelatingsprocedure geen sluitende garanties en moet een nationale rechter belangenafwegingen maken wat er in dit geval toe leidde dat het gebruik van een aantal bestrijdingsmiddelen niet werd toegestaan. In tegenstelling tot de toepassing van het voorzorgbeginsel voor natuur volgens de Habitatrichtlijn, sluit het voorzorgprincipe bij de bescherming van mensen niet elk risico uit.

Het onderhavige handhavingsverzoek van Meten=Weten ziet op bescherming van Natura 2000-gebieden waarvoor een ander en strikter voorzorgsbeginsel geldt. Het beschermingsniveau volgt uit de eisen welke het Hof van Justitie stelt aan een passende beoordeling.

Ook is bij bescherming van Natura 2000 geen belangenafweging mogelijk, zie hoofdstuk 'Geen belangenafweging'.

## **Bestaand gebruik**

### Bespreking arrest C-293/17 en C-294/17: Bestaand gebruik

In het arrest van het Hof van Justitie van 7 november 2018 in de gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17, [ECLI:EU:C:2018:882](#), punt 74 en verder, geeft het Hof aan welke randvoorwaarden gelden voor het begrip bestaand gebruik. Dit komt er op neer dat voor een project waarvoor naar nationaal recht toestemming was verleend vóór de inwerkingtreding van de Habitatrichtlijn, een project slechts kan worden aangemerkt als één en hetzelfde project waarvoor geen nieuwe toestemmingsprocedure hoeft te worden doorlopen, mits het daarbij gaat om één enkele verrichting die zich kenmerkt door een gemeenschappelijk doel, continuïteit en volledige overeenstemming, **met name wat betreft de plaatsen** waar en de voorwaarden waaronder de activiteit wordt uitgevoerd.

Dit handhavingsverzoek gaat over het gebruik van pesticiden. Sinds het in werking treden van de Habitatrichtlijn zijn tal van nieuwe stoffen in gebruik genomen. Het gebruik is veranderd en dient daarom te worden getoetst.

Verwijzen naar rechtspraak van de nationale rechter inzake mest of stikstof ([ECLI:NL:RVS:2022:2874](#)) treft geen doel, omdat bij stikstof andere passende maatregelen wel mogelijk kunnen zijn.

Het planologisch regime kan ook niet tot afwijzen van het verzoek leiden, omdat de middelen die worden gebruikt steeds wijzigen. Anders dan bij bemesting is voortdurend sprake van andere vormen van invloed, waarop voortdurend moet worden getoetst.

### Bespreking conclusie C-559/19: Bestaand gebruik

Bedrijven telen vaak op wisselende percelen. Hieruit kunnen geen rechten ontleend worden op basis van bestaand gebruik, zo blijkt uit de conclusie van [C-559/19](#), [ECLI:EU:C:2020:987](#), punt 63: "*Wanneer een aanhoudende praktijk zoals grondwateronttrekking ertoe bijdraagt dat de toestand van beschermde habitats en*

*soorten verder verslechtert, is artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn echter wel van toepassing. De beschermingszone is weliswaar reeds in zekere zin aangetast door deze activiteit, maar die eerdere aantasting is beperkt tot de verstoringen die vóór de instelling van de beschermingszone zijn ontstaan. Nieuwe aantastingen van de beschermingszones leveren daarentegen schending op van het verbod op verslechtering."*

#### Bespreking referentiesituatie

De stoffen waar het handnavingsverzoek op ziet, zijn op de markt gebracht en dus pas toegelaten, na de referentiedatum. het gebruik van de stoffen en de middelen blijft dus niet binnen de referentiesituatie.

Uit bovenstaande blijkt dat de provincie niet af kan zien van handhaving.

### **Bestaand gebruik vergeleken met afzetgegevens**

Uit de afzetgegevens van pesticiden, blijkt dat er een duidelijke toename te zien is van de afzet van de stoffen in kg werkzame stof tussen 2010 en 2021. Dit zou bij enkel bestaand gebruik niet het geval zijn.

Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/05/19/afzetgegevens-gewasbeschermingsmiddelen-in-nederland>

stofnr	afkorting	naam	2010	2021	opm
1	PGR01_99_05	6-BENZYLADENINE	452	879	
2	H99_08_01	ACLONIFEN	19.2	79.599	
3	F99_03_02	BOSCALID	19.375	33.081	
4	H04_01_01	CHLOORPROFAM	113.271	0	verboden
5	H99_16_01	CHLORIDAZON	79.39	g.o.	verboden
6	F04_01_04	DIFENOCONAZOOL	6.695	83.511	
7	99_02_11	FLUOPYRAM	g.o.	33.903	
8	F99_12_02	FOLPET	63.383	151.304	
9	H05_01_02	PENDIMETHALIN	62.978	132.66	spelfout?
10	99_22_02	PROSULFOCARB	131.168	312.483	
11	F04_01_17	PROTHIOCONAZOOL	28.347	63.318	
12	99_13_04	PYRIMETHANIL	5.834	14.277	
13	F04_01_18	TEBUCONAZOOL	17.831	27.197	
14	H02_02_01	TERBUTHYLZINE	62.62	47.059	

g.o.: geen opgaaf

Bron kolom 2010: [Afzetgegevens van gewasbeschermingsmiddelen in Nederland in 2010](#)




per werkzame stof in kg.

Bron kolom 2021: Afzetgegevens van gewasbeschermingsmiddelen in Nederland in 2021  
per werkzame stof in kg.

De data van elke jaar van 2010 tot en met 2021 van PENDIMETHALIN:

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
62978	79816	76834	78568	79438	89785	113100	105700	108008	112953	128475	132660

ERROR: /var/www/div.metenweten.nl/site/misreader/imgcms//m19438-bijlage-v6-HHV-stoffen/pendimethalin.png

pendimethalin.png

Uit bovenstaande blijkt dat het handhavingsverzoek niet afgewezen kan worden omdat er sprake zou zijn van bestaand gebruik.

## Geen belangenafweging

In diverse procedures stellen Gedeputeerde Staten; "*Een algemeen verbod op bepaalde gewasbeschermingsmiddelen kan namelijk grote economische en sociale gevolgen hebben*" (Limburg 26 apr 2023).

*"Een algemeen verbod op bepaalde gewasbeschermingsmiddelen is op dit moment in strijd met het zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel, want niet alleen is, gelet op te dienen belangen eerst meer onderzoek noodzakelijk, ook heeft het grote economische en sociale gevolgen en leidt het tot grote rechtsongelijkheid op Europees en landelijk niveau."* (Omgevingsdienst Noord-Holland Noord 1 mei 2023).

In de 'aanvulling handhavingsverzoek stoffen in bestrijdingsmiddelen' van 9 dec 2021 stelden wij dat afzien van handhaving op basis van een belangenafweging strijdig is met de Habitatrictlijn.

Deze aanvulling online: [m17567-aanvulling-HHV-stoffen.html](https://m17567-aanvulling-HHV-stoffen.html)

De economische en sociale gevolgen van het besluit kunnen slechts een rol spelen in het kader van artikel 6 lid 4 van de habitatrictlijn, dan wel toepassen van de ADC criteria ingevolgde Wet natuurbescherming. Hieronder verduidelijken wij dit.

De Habitatrictlijn kent enkel in artikel 6 lid 4 een mogelijkheid af te wijken van de verplichtingen die volgen uit de leden 1 t/m 3.

Artikel 6 lid 4:

*"Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende*

*redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de Lid-Staat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De Lid-Staat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen."*

Een belangenafweging is dus slechts mogelijk indien aan de genoemde voorwaarden in het artikel 6 lid 4 wordt voldaan.

Aan de voorwaarden is niet voldaan want:

1. er dient bij toepassing van het artikel 6 lid 4 ook een passende beoordeling opgesteld te worden - dit is niet gedaan
2. niet onderzocht is of alternatieve oplossingen mogelijk zijn
3. de algehele samenhang van Natura 2000 is niet gewaarborgd
4. de Commissie is niet op de hoogte gebracht

Er kan dus niet afgezien worden van handhaving. Dit kan ook niet op basis van nationaal recht (bijvoorbeeld LHS met de interventiematrix) of uitspraken van een nationale rechter.

Hetzelfde geldt voor: "*Een algemeen verbod op bepaalde gewasbeschermingsmiddelen kan namelijk grote economische en sociale gevolgen hebben*" (Limburg 26 apr 2023).

Sociale onrust is er bovendien al onder burgers, omdat de overheid systematisch nalaat om ook burgers te beschermen. Dit met name door onderstaande onderzoeken:

1. Het OBO (Onderzoek bestrijdingsmiddelen en omwonenden), uitgevoerd door de Universiteit Utrecht, stelde vast dat er tot op ruime afstand van landbouwpercelen pesticiden teruggevonden worden, in tuinen en in huisstof, zelfs tot in babyluiers. (<https://www.rivm.nl/sites/default/files/2019-04/Onderzoeksrapport%20OBO.pdf>)
2. The Short-Term Exposure to SDHI Fungicides Boscalid and Bixafen Induces a Mitochondrial Dysfunction in Selective Human Cell ([Lines=https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/34641386/](https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/34641386/))

## Rechtszekerheid

Dat de telers (initiatiefnemers) middelen gebruiken welke zijn toegelaten door het Ctgb en daar mogelijk rechten aan ontleen, doet niet af aan het gestelde in de conclusie van C-559/19, punt 64: "*Overwegingen aangaande de rechtszekerheid en het vertrouwen dat een bepaalde praktijk kan worden voortgezet, doen daar niet aan af. Onder bepaalde omstandigheden kunnen zij rechtvaardigen dat van artikel 6, lid 2, van de Habitatrichtlijn wordt afgeweken op grond van artikel 6, lid 4, ervan (33), maar aan de uitlegging van het begrip „verslechtering” veranderen zij niets. (34)“.*

## Onderzoek en metingen

In een andere zaak van Meten=Weten, verweerder Friesland, LEE 22/3230, ook inzake de combinatie teelt en pesticiden, verwijst Friesland naar het handhavingsverzoek waar deze bijlage op ziet. Inzake dit beroep wacht Meten=Weten op een uitnodiging voor zitting.

Deze zaak is relevant omdat dit een van de eerste procedures is, waarbij door een provincie metingen in het verweer gebruikt zijn. Bij deze metingen is weinig gevonden, reden waarom Meten=Weten hier kort op ingaat.

Er is door Friesland een rapportage grens (LOQ) gehanteerd van 0.01 mg/kg. Dit is een aanname die door de provincie niet is onderbouwd. Hoewel een mg erg klein oogt, is door de zeer sterke werking van pesticiden deze meetgrens veel te hoog en blijven stoffen buiten beeld. Bij de analyses voor Meten=Weten is een rapportagegrens van 0,01 microgram gehanteerd. Duizend maal zo klein.

Friesland noemt een ander toetsingskader dan de Habitatrictlijn in haar voornemen tot afwijzen van 10 mei 2023 over de toelatingsprocedure van het Ctgb: "*De milieurisicobeoordeling richt zich op het milieu in of direct naast een behandeld landbouwperceel. Een risicobeoordeling die specifiek over (beschermde) natuurgebieden gaat, is geen onderdeel van het beoordelingskader.*" Dit beoordelingskader voldoet niet aan de eisen van het Hof aan een passende beoordeling.

Tenslotte een kort vergelijk met andere rapporten met als doel om de meetgrens te vergelijken:

1. <https://edepot.wur.nl/495870>: vanaf 0.01 microgram
2. [https://reflabos.vito.be/2015/WAC\\_IV\\_A\\_028.pdf](https://reflabos.vito.be/2015/WAC_IV_A_028.pdf): De bepalingsgrenzen zijn voor de meeste pesticiden lager dan 25 ng/l
3. <https://www.clo.nl/indicatoren/nl0277-bestrijdingsmiddelen-in-drinkwater>: bestrijdingsmiddelen (norm 0,1 µg/l)
4. Ctgb in aan de staatssecretaris van I&W en de minister van LNV, 4 april 2019, 'Betreft: advies Ctgb over het Onderzoek bestrijdingsmiddelen en Omwonenden en het bodemonderzoek Westerveld': meetwaarden prothioconazool 0,0013 µg/kg

## Bewijs

Het is niet zo dat moet worden aangetoond dat er sprake is van significante effecten alvorens er sprake is van een overtreding van artikel 2.7 Wet natuurbescherming, of een inbreuk van artikel 6 lid 2 van de Habitatrictlijn.

Verweerders dienen de kans op effecten met wetenschappelijke zekerheid uit te sluiten. In de handhavingsverzoeken zijn concrete zaken aangegeven waarmee met redelijke twijfel aannemelijk is gemaakt dat er sprake is van kans op effecten.

Hoewel de bewijslast niet bij appellant ligt, bestaat er wel bewijs dat er effecten optreden in een aantal aangewezen gebieden.

Zie daarvoor de aan de Ecologische Autoriteit toegestuurde natuurdoelanalyses (van Drenthe).

Bron: <https://www.provincie.drenthe.nl/onderwerpen/natuur-milieu/natuur/natuurbeleid-regels/natura-2000/natuurdoelanalyses/>

Hieronder een aantal citaten uit de natuurdoelanalyses (op volgorde van de namen van de gebieden).

#### Natuurdoelanalyse Bargerveen

"5.1 Knelpunten op systeemniveau

*Op systeemniveau laat de analyse in het kader van evaluatie van de beheerplannen (factsheets)*

*verschillende drukfactoren zien.*

[..]

*Een kennisleemte is dat onvoldoende in kaart is gebracht welke rol gewasbeschermingsmiddelen spelen voor de instandhoudingsdoelen."*

#### Natuurdoelanalyse Drouwenerzand

"5.1 Knelpunten op systeemniveau

[..]

*Er zijn in het gebied meerdere gewasbeschermingsmiddelen aangetroffen (Mantingh & Buijs 2020). Wat de effecten hiervan zijn is nog onduidelijk. Dit is een kennishiaat en moet verder worden onderzocht."*

#### Natuurdoelanalyse Dwingelderveld

"5. Analyse en beoordeling van drukfactoren

*Inwaaien van gewasbeschermingsmiddelen*

*Bij onderzoek in het Drouwenerzand zijn meerdere typen gewasbeschermingsmiddelen vastgesteld in het centrum van het natuurgebied, **waar ze een negatieve invloed uitoefenen op het systeem en de (typische) soorten daarbinnen**. De beheerders van het Dwingelderveld geven het signaal dat dit hier ook speelt. Hoe het exact ingrijpt in het systeem van het Dwingelderveld vormt een kennisleemte."*

Daarbij komt de ongunstige staat van de gebieden zoals hieronder verduidelijkt.

Het Compendium voor de Leefomgeving, CLO (een samenwerkingsverband van CBS, PBL, RIVM en WUR) schrijft:

*"In Nederland heeft ca. 90% van de habitattypen een zeer tot matig ongunstige staat van instandhouding."* Bron: <https://www.clo.nl/indicatoren/nl1483-beoordeling-vogel--en-habitatrichtlijn-in-europees-perspectief>

Toegevoegd 23 mei 2023

Een rapport van 23 mei 2023, 'Belasting van openbare parken met bestrijdingsmiddelen en diergeneesmiddelen' (<https://www.pan-netherlands.org/parken-ernstig-vervuild-met-teken-en-bestrijdingsmiddelen/>) laat (opnieuw) zien dat:

1. middelen zich verspreiden, ook de in dit rapport genoemde middelen, bijvoorbeeld Prosulfocarb,
2. de LOQ laag moet en kan zijn,
3. zeer lage dosis een gevaar vormen en dus mogelijk significante effecten veroorzaken,
4. er een kennisgebrek is.

Zie inzake LOQ:

*"De laagst meetbare concentratie van de middelen (ook wel de Limit of Quantification, LOQ genoemd) is voor de meeste stoffen standaard 10 microgram per kg versgewicht. In ons onderzoek is de LOQ van de meeste stoffen verlaagd tot 0,3 tot 0,42 microgram per kg. De verlaging van de LOQ in dit onderzoek was noodzakelijk omdat niet de MRL-normen van groente en fruit centraal stonden (zoals in gebruikelijk onderzoek), maar de vraag of eventueel aanwezige bestrijdingsmiddelen invloed zouden kunnen hebben op de ecologie van de bemonsterde parken. Die invloed kan bij veel lagere concentraties optreden dan op het niveau van de MRL-normen. Daarom is het dus ook noodzakelijk om nauwkeuriger te meten dan gebruikelijk is in residu onderzoek."*

en verder:

*"Hoe kunnen we ervan uitgaan dat we de natuur veilig kunnen belasten met middelen die er juist voor bedoeld zijn organismen zo effectief mogelijk te vernietigen?"*

## **Kennisleemten**

Uit de Habitatrichtlijn volgt dat de provincies de plicht hebben de volgende bewijslast te halen: "... wetenschappelijk gezien geen schadelijke gevolgen heeft".

Een handhavingsverzoek op basis van artikel 6 lid 2 habitatrichtlijn kan niet afgewezen worden door een kennisleemte. Een kennisleemte geeft juist een verplichting voor de Lid-Staat om de gaan handhaven en een einde te maken aan de inbreuk. De bewijslast ligt bij verweerder, in onderhavig geval de provincies.

De standpunt blijkt uit meerdere arresten van het Europees Hof. Als voorbeeld hierna enkele citaten uit [C-559/19](#), [ECLI:EU:C:2021:512](#) (herhaling):

*"168 Ten tweede zij eraan herinnerd dat artikel 6, lid 2, van richtlijn 92/43 een algemene verplichting oplegt om passende beschermingsmaatregelen te nemen om te voorkomen dat in speciale beschermingszones – zoals in casu het geval is – de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten verslechtert en er storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren,*

*gelet op de doelstellingen van deze richtlijn, een significant effect zouden kunnen hebben.*

*169 Uit verschillende in het dossier opgenomen wetenschappelijke gegevens blijkt dat de overexploitatie van de watervoerende laag Doñana heeft geleid tot een daling van het grondwaterpeil, waardoor de beschermde gebieden van het beschermde natuurgebied Doñana voortdurend worden verstoord. Zoals in punt 137 van het onderhavige arrest is opgemerkt, getuigen met name verschillende wetenschappelijke studies van de effecten van de wateronttrekking bestemd voor de stadsvoorziening van het toeristenoord Matalascañas op de ecosystemen van het beschermde gebied Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), met name op de prioritaire habitattypen met code 3170\*, te weten de niet-permanente poelen in het Middellandse-Zeegebied. Deze gegevens bevestigen dat de toestand van deze habitats nog steeds verslechtert en zal blijven verslechteren als gevolg van de daling van de grondwaterstand van deze watervoerende laag, en dat het Koninkrijk Spanje niet de nodige maatregelen heeft getroffen om aan deze verslechtering een einde te maken.*

*170 Zoals de advocaat-generaal in de punten 70 en 73 van haar conclusie heeft aangegeven, had het Koninkrijk Spanje, om deze vaststellingen te ontkrachten, elementen moeten aandragen waarmee elke redelijke twijfel kon worden weggenomen dat de handhaving van de huidige grondwateronttrekkingspraktijk wetenschappelijk gezien geen schadelijke gevolgen heeft voor voornoemde beschermde habitats. Daartoe vereist richtlijn 92/43, zoals in punt 156 van dit arrest is opgemerkt, dat een onderzoek naar de verenigbaarheid wordt gedaan als bedoeld in artikel 6, lid 3, van deze richtlijn."*

## **Onvoldoende concreet**

In eerdere correspondentie hebben verschillende provincies gesteld dat het handhavingsverzoek niet voldoende concreet is. Meten=Weten heeft zich laten verleiden om een aanvulling met vermelding van percelen toe te voegen aan de procedure. Dat was niet nodig en heeft het doel verder uit beeld gebracht. Het Hof heeft in verschillende arresten laten zien dat er wel degelijk generieke problemen voorgelegd kunnen worden. (C-404/13, [ECLI:EU:C:2014:2382](#), "ClientEarth", punt 14, 52 en verder).

Toch hebben wij ook zelf ons huiswerk niet helemaal goed gedaan, in plaats van percelen van toepassing te noemen hadden wij beter de gebieden moeten noemen welke beschermd zijn, dus de in de betreffende provincies gelegen Natura 2000-gebieden. Het handhavingsverzoek zag immers op de verbodsbepaling ter bescherming van Natura 2000-gebieden.

Gezien de belanghebbendheid (statutair en feitelijke werkzaamheden), in samenhang met de aangetoonde verplaatsing van de toegepaste stoffen, ziet het handhavingsverzoek op bescherming van alle Natura 2000-gebieden.

Het kan dus ook zijn dat een provincie moet handhaven teneinde een gebied in een andere provincie te beschermen tegen verslechtering. Uit bovenstaande is ook helder dat het

handhavingsverzoek niet opgeknipt kan worden, zoals de provincie Friesland doet door per perceel met een voornemen tot besluit komt. Het opdelen in de beoordeling en dus in de afwijzing is in strijd met het vereiste om plannen en projecten op zichzelf of in combinatie passend te beoordelen.

Als de Lid-Staat Nederland niet in staat is om het handhavingsverzoek als systeemprobleem te behandelen dan is het resultaat vooral veel frustratie en vertraging. Ook bij initiatiefnemers (gebruikers) van middelen.

## Reactie op de reeds genomen (ontwerp)besluiten

### Limburg

Besluit afwijzing hhv: *"Immers, gelet op het feit dat ecologisch onderzoek vooralsnog grotendeels ontbreekt, kan niet eenduidig worden aangetoond dat het gebruik van een of meer van deze stoffen leidt tot een mogelijk significant negatief effect op de beschermde specifieke habitattypen en/of soorten binnen een of meer Natura 2000-gebieden."*

Reactie: significante effecten zijn niet uitgesloten dus handhaven en bewijslast niet bij appellant leggen.

*"Zoals beschreven blijven onze inspanningen erop gericht dat er meer ecologisch onderzoek wordt verricht. Het Rijk, met het ministerie van LNV voorop, is hiervoor aan zet."*

Reactie: gs is bevoegd gezag.

*"Wij geven u in overweging om uw invloed verder uit te oefenen op de betrokken politici en beleidsmakers, op basis van een inhoudelijk debat. U kunt daarmee ons inziens veel meer bereiken dan met een juridisch debat."*

Reactie: doet Meten=Weten en hun voorgangers al 15 jaar met beperkt resultaat.

### Noord-Holland

*"Een belangrijk aspect hierbij is dat er meer ecologisch onderzoek noodzakelijk is naar de gevolgen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij het telen van gewassen voor de door de Habitatrictlijn beschermde natuurlijke habitats of habitats van soorten om überhaupt te kunnen oordelen of sprake is van significante nadelige gevolgen."*

Reactie: Zolang er geen passende beoordeling mogelijk is door gebrek aan noodzakelijk ecologisch onderzoek, is er dus niet de wetenschappelijke zekerheid en dient overgegaan te worden op handhaving. Bij gebrek aan kennis is het verlenen van toestemming niet mogelijk en handhaven geboden.

*"Een algemeen verbod op bepaalde gewasbeschermingsmiddelen is op dit moment in strijd met het zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel, want niet alleen is gelet op te dienen belangen eerst meer onderzoek noodzakelijk, ook heeft het grote economische en*

*sociale gevolgen en leidt het tot grote rechtsongelijkheid op Europees en landelijk niveau."*

Reactie: niet het zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel zijn leidend maar het voorzorgsbeginsel. Een belangenafweging is niet mogelijk. Als handhaven rechtsongelijkheid geeft, dan is handhaven in het algemeen niet meer mogelijk.

*"Tot die tijd vinden wij het gelet op alle betrokken belangen niet evenredig en passend om hieromtrent op provinciaal niveau een controversieel besluit te nemen."*

Reactie: door niet te handhaven en toch een belangenafweging te maken, zonder passende maatregelen, heeft u door het afwijzen van het handhavingsverzoek juist wel al een controversieel besluit genomen, want in strijd met Unierecht.

#### Noord-Brabant

Uitstelbrief: *"Daarnaast speelt mee dat de lopende coalitiebesprekingen in Noord-Brabant van invloed kunnen zijn op de beleidsdiscussie."*

Reactie: de uitvoering van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992) kan geen onderdeel vormen van een beleidsdiscussie of nationale politiek want gs is bevoegd gezag en Unierecht heeft voorrang.

#### Drenthe

Besluit afwijzing hhv: *"Voor de handhaving van het gewasbeschermingsmiddelenrecht zijn niet wij, maar is de NVWA het bevoegd gezag. Wel zijn wij gezien artikel 122 van de Provinciewet bevoegd gezag voor handhaving van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb."*

Reactie: het handhavingsverzoek ziet op naleving van de Habitatrichtlijn, u bent bevoegd. Bovendien had u het handhavingsverzoek bij ontvangst door moeten sturen naar het bevoegde gezag indien u dat niet bent.

*"Op basis van deze informatie is de kans zeer groot dat het huidige middelengebruik binnen de referentiesituatie blijft. Een overtreding van artikel 2.7, tweede lid, van de Whb is naar ons oordeel dan ook niet aannemelijk en is zeker niet aangetoond."*

Reactie:

- voldoet niet aan de vereisten van het Hof: geen wetenschappelijke zekerheid.
- bewijslast ligt bij verweerder.
- er is geen referentiesituatie bekend qua aard en hoeveelheid van de belasting van de natuurgebieden.

#### Groningen

*"Wij achten het aannemelijk dat het huidige gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op de betreffende percelen qua gevolgen binnen de bestaande rechten uit de referentiesituatie blijft. Daarmee is er geen passende beoordeling en natuurvergunning*



*nodig en is er dus geen sprake van een overtreding."*

Reactie:

- verzocht was te handhaven op basis van stoffen, niet op basis van percelen, zie 'Onvoldoende concreet'
- het Hof vereist wetenschappelijke zekerheid, 'aannemelijk achten' is onvoldoende
- uit het hoofdstuk 'Bestaand gebruik vergeleken met afzetgegevens' blijkt dat het gebruik explosief toegenomen is, er is geen sprake van bestaande rechten.