

Ecologische effecten en gewasbeschermingsmiddelen rond Natura 2000-gebieden

LTB 2022/10

Uitspraken van rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) over natuurbescherming kunnen tegenwoordig rekenen op veel aandacht. Zo ook de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 18 juni 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:2483. In deze bijdrage wordt de uitspraak beschreven en wordt gekeken naar de betekenis voor de praktijk van de toets die deze rechtbank aanlegt.

Wat speelt?

Het college van gedeputeerde staten van de provincie Drenthe (het college) weigert handhavend op te treden naar aanleiding van een verzoek van Milieudefensie tegen een lelieteler in het Drentse Westerveld. Deze lelieteler past sinds begin jaren 90 van de vorige eeuw drainage en gewasbeschermingsmiddelen toe op een steeds groter wordend bedrijfsareaal (van 1 ha naar 100 ha), gelegen in de directe omgeving van het Natura 2000-gebied Holtingerveld (het Natura 2000-gebied). Volgens het college is geen natuurvergunning op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) nodig, omdat uit onderzoek naar de effecten van de drainage blijkt dat die effecten verwaarloosbaar zijn. Ook de invloed van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen heeft geen enkel nadeel voor Natura 2000-gebieden, oordeelt het college, want dat is al getoetst door het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb). De rechtbank ziet dat in haar uitspraak van 18 juni 2021 anders.

Het oordeel

Na enkele (lezenswaardige) inleidende schermutselingen over de ontvankelijkheid van het beroep en dan in het bijzonder de vraag of Milieudefensie belanghebbende is en, zo ja, of zij nog wel een oordeel kan krijgen, komt de rechtbank tot de inhoudelijke beoordeling van de zaak.

Drainage

De percelen waarop de drainage is aangebracht, zijn volgens het beheerplan van het Natura 2000-gebied onderdeel van het onderzoeksgebied rond het gebied. Dat wil zeggen dat als er projecten als bedoeld in art. 2.7 lid 2 Wnb aan de orde zijn, de effecten van die projecten moeten worden onderzocht.

Uit een (zogeheten) voortoets, waarin getoetst wordt of er effecten zijn, volgt vervolgens dat het aanbrengen en/of vervangen van drainage geen geohydrologische effecten heeft op de freatische grondwaterstand in het Natura

2000-gebied. Door de bufferende werking van de sloot tussen de genoemde percelen en het Natura 2000-gebied, de geringe doorlatendheid van de leemlaag en de grondwaterstroming die van het Natura 2000-gebied af gericht is, zal het effect van drainage op de freatische grondwaterstand kleiner zijn dan 0,02m.

De toepasselijke wettelijke bepaling vormt art. 2.7 lid 2 Wnb, zoals dat sinds 1 januari 2020 luidt. Op grond van dat artikel is het verboden zonder vergunning van het college een project te realiseren dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.

De rechtbank stelt allereerst vast dat elke fysieke ingreep in het natuurlijk milieu als een project in de zin van art. 2.7 lid 2 Wnb moet worden gezien. De rechtbank wijst daartoe op het arrest van het Hof van Justitie van 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882. Lelieteel is derhalve naar het oordeel van de rechtbank aan te duiden als een project.

Die vaststelling maakt als zodanig nog niet dat er een vergunning nodig is. De lelieteler is immers al sinds de jaren 90 van de vorige eeuw ter plaatse actief met drainage en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Het college stelt dat de lelieteler zich kan beroepen op een al eerder verkregen milieutoestemming van voor de aanwijzing van het Holtingerveld tot Natura 2000-gebied (in dit geval 7 december 2004). Die regel volgt uit hetzelfde arrest van het Hof van Justitie van 7 november 2018. In dit arrest heeft het hof voor recht verklaard dat art. 6 lid 3 van richtlijn 92/43/EEG (Habitatrichtlijn) zo moet worden uitgelegd dat een periodieke activiteit (zoals drainage), waarvoor naar nationaal recht toestemming was verleend vóór de aanwijzing tot Natura 2000-gebied, kan worden aangemerkt als één en hetzelfde project waarvoor geen nieuwe toestemmingsprocedure onder de Wnb hoeft te worden doorlopen. Het moet dan wel gaan 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.

Op die laatste overweging van het hof struikelt het verweer van het college, aldus de rechtbank. Uit de feiten volgt dat de teelt significant is uitgebreid, van 1 ha in het eerste jaar tot inmiddels een gebied van 100 ha. Die toename maakt dat de lelieteler geen beroep toekomt op de uitzondering. Er is geen eerder verleende, voldoende toestemming voor de huidige activiteiten/bedrijfsomvang. Dit maakt dat moet worden bezien of sprake is van significante gevolgen als gevolg van de nieuwe drainage. Als in een voortoets kan worden uitgesloten dat er effecten zijn, wordt ook niet toegekomen aan de beoordeling van de vraag of er significante gevolgen zijn en, zo ja, hoe daarmee om te gaan. Dat laatste is dan onderdeel van de door de wet voorgeschreven, passende beoordeling.

¹ Mr. G.J.M. (Gert-Jan) de Jager is advocaat en partner bij Kneppelhout & Korthals Advocaten, gj@kneppelhout.nl, www.kneppelhout.nl.

De inhoud van de voortoets is hiervoor al aangehaald. De geohydrologische effecten van de nieuwe drainage op de freatische grondwaterstand zijn beperkt tot 0,02m en daarmee, aldus het college, als nihil te beschouwen. Verspreiding van residuen van gewasbeschermingsmiddelen via het grond- en/of oppervlaktewater (door uitspoeling via de drainage) zal niet plaatsvinden aangezien het grondwater via een aangrenzende primaire sloot wordt aan- en afgevoerd.

De rechtbank stelt echter vast dat deze voortoets zich heeft beperkt tot het onderzoeken van het effect dat het draineren van het enkele nieuw in gebruik te nemen percelen op de grondwaterstand heeft. Dat is onvoldoende. Immers, de ltelieteler kan niet terugvallen op een eerder verleende toestemming en daarmee moet het project ltelietelt in volle omvang worden beoordeeld, niet alleen de nieuwe, aldus de rechtbank. De rechtbank wijst vervolgens op het arrest van het Hof van Justitie van 7 september 2004, ECLI:EU:C:2004:482 (*Kokkelvisserij*), waarin het hof heeft uitgesproken dat enkel dan geen passende beoordeling hoeft te worden uitgevoerd, als op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat het plan of project afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen heeft voor een Natura 2000-gebied.

Dat heeft het college in deze zaak niet gedaan. Er is geen onderzoek gedaan naar de cumulatieve effecten met andere projecten. De enkele stelling van verweerder dat er geen andere projecten zijn en dus ook geen effecten te cumuleren zijn, volgt de rechtbank niet. Daar moet het college met meer uitleg komen, vooral ook omdat het niet geloofwaardig is. Het huiswerk moet op dit punt over.

Gewasbeschermingsmiddelen

Vervolgens is er nog het punt van de verspreiding van (residuen van) gewasbeschermingsmiddelen door de lucht. Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen wordt gereguleerd door art. 3.5.3 Activiteitenbesluit milieubeheer en art. 3.5.2 Activiteitenregeling milieubeheer. Het college wijst er verder op dat het RIVM in zijn Onderzoek Bestrijdingsmiddelen en Omwonenden (OBO) uitgaat van een maximaal te onderzoeken bereik van 250 meter. Het college constateert dat een klein deel van een van de percelen die voor ltelietelt geschikt wordt gemaakt, binnen de 250 meter van beschermde habitattypen in het Natura 2000-gebied ligt. Daarmee is voor het overgrote gedeelte van de percelen zeker dat significante effecten zijn uitgesloten.

De rechtbank constateert dat in het OBO inderdaad is uitgegaan van een afstand van 250 meter. De rechtbank wijst er echter op dat dat enkel een onderzoeksuitgangspunt geweest. Die afstand is niet ingegeven geweest door wetenschappelijke inzichten. Bovendien blijkt uit het onderzoek dat residuen van gewasbeschermingsmiddelen zowel bij omwonenden die dicht bij de bespoten bollenvelden wonen, als ook bij deelnemers uit de controlegroep die verder dan 500 meter van een dergelijk veld woonachtig zijn, zijn aangetroffen. Dit betekent dat ook op afstanden van meer dan 250 meter residuen van gewasbeschermingsmiddelen neerslaan. Dat kan dus ook in het Natura 2000-gebied zijn en daarmee zijn de effecten gegeven. Er zijn verder geen objectieve gegevens door het college overgelegd, waaruit blijkt dat van significante effecten geen sprake is. De enkele

stelling van verweerder dat gewasbeschermingsmiddelen in zijn algemeenheid worden onderzocht door het Ctgb, ook op effecten voor de natuur, is daarvoor naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende. Waarom de rechtbank dat zo oordeelt, blijkt niet uit de uitspraak.

Ook hier geldt dus dat het college zijn huiswerk over moet doen.

Betekenis voor de praktijk

Beide hiervoor besproken oordelen van de rechtbank gaan ver.

Het eerste oordeel komt erop neer dat deze rechtbank van oordeel is dat geen enkele, eerder verleende toestemming van vóór het aanwijzen van een gebied tot Natura 2000-gebied nog rechten geeft als sprake is van een uitbreiding van de activiteiten. Elke uitbreiding van de bedrijvigheid maakt dat de gehele bedrijvigheid als project in de zin van art. 2.7 lid 2 Wnb opnieuw moet worden beoordeeld.

Dat is niet de manier waarop de bevoegde gezagen (de colleges van gedeputeerde staten van de provincies) toetsen. Staande praktijk is dat de eerder verleende toestemming als uitgangspunt wordt genomen. Die handelingen en activiteiten worden als vergund beschouwd. Al het extra handelen, waarvoor niet eerder toestemming is gegeven, wordt aan de Wnb getoetst. Van deze uitspraak is volgens verkregen informatie in beroep gegaan. Aan de uitspraak van de Afdeling zal ook aandacht worden besteed in het *Land- en Tuinbouwbulletin*.

Mochten echter de Wnb, de Habitatrictlijn en de jurisprudentie van het Hof van Justitie moeten worden uitgelegd op de wijze die deze rechtbank doet, dan heeft dat vergaande consequenties. Het betekent namelijk dat elke uitbreiding van een bedrijf in de nabijheid van een Natura 2000-gebied zal maken dat het volledige bedrijf opnieuw in al zijn activiteiten aan een volledige natuuroets-/vergunningplicht wordt onderworpen, waarbij ook de cumulatieve effecten van andere bedrijven (projecten) moeten worden onderzocht. Vergunningverlening lijkt dan haast onmogelijk, zeker bij die Natura 2000-gebieden die al overbelast zijn.

Wat betreft het tweede oordeel over de gewasbeschermingsmiddelen kan nog worden opgemerkt dat het uiteraard zo is dat het Ctgb niet tot op het individuele Natura 2000-gebied toetst of sprake is van significante effecten als gevolg van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Toch kan het niet zo zijn dat de toets die het Ctgb uitvoert, geheel zonder waarde is. Te meer niet als daarbij wordt betrokken dat (de wijze van) het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen al aan beperkingen is gebonden door het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Activiteitenregeling milieubeheer. Als van agrarische bedrijven gaat worden verlangd dat zij objectief aantonen dat van significante effecten op een Natura 2000-gebied als gevolg van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen geen sprake is, is dat een enorme extra onderzoekslast die op hun schouders wordt geladen. Dit nog daargelaten de vraag of het ontbreken van significante effecten wel voldoende aan te tonen is, bij gebreke waarvan vergunningverlening (dus) niet mogelijk is, volgens deze rechtbank.