



Rechtbank Noord-Nederland
Postbus 150
9700 AD GRONINGEN

Zaaknummer: [REDACTED]

Kenmerk besluit: [REDACTED]
Datum besluit: 17 oktober 2023

Datum indiening pro forma beroep: 27 november 2023
Datum indiening aanvullend beroep: vrijdag 29 december 2023

AANVULLEND BEROEPSCHRIFT

inzake:

- 1.a. mevrouw mr. [REDACTED], wonende aan de [REDACTED]
- 1.b. de heer mr. [REDACTED], wonende aan de [REDACTED];
2. mevrouw mr. [REDACTED] en de heer mr. [REDACTED], wonende aan de [REDACTED] te [REDACTED], tevens h.o.d.n. [REDACTED]
er [REDACTED], ingeschreven in het handelsregister onder nummer [REDACTED];
3. mevrouw mr. [REDACTED] en de heer mr. [REDACTED] wonende aan de [REDACTED] te [REDACTED] tevens h.o.d.n. [REDACTED]
[REDACTED] ingeschreven in het handelsregister onder nummer [REDACTED]
- 4.a. de heer [REDACTED], wonende aan de [REDACTED] te [REDACTED]
- 4.b. mevrouw [REDACTED] wonende aan de [REDACTED] te [REDACTED]
5. de heer [REDACTED] en mevrouw [REDACTED] wonende aan de [REDACTED] tevens h.o.d.n. [REDACTED]
ingeschreven in het handelsregister onder nummer [REDACTED]
6. de stichting [REDACTED] statutair gevestigd te Westerveld, kantoorhoudende aan de [REDACTED] te te [REDACTED] ingeschreven in het handelsregister onder nummer [REDACTED]



7a. de heer [REDACTED] [REDACTED] wonende aan de [REDACTED] te [REDACTED] [REDACTED]

7b. mevrouw [REDACTED] [REDACTED] wonende aan de [REDACTED] te [REDACTED] [REDACTED]

8a. de heer [REDACTED] [REDACTED] wonende aan de [REDACTED] te [REDACTED] [REDACTED]

8b. mevrouw [REDACTED] [REDACTED] wonende aan de [REDACTED] te [REDACTED] [REDACTED]

9a. de heer [REDACTED] [REDACTED] wonende aan de [REDACTED] te [REDACTED] [REDACTED]

9b. mevrouw [REDACTED] [REDACTED] wonende aan de [REDACTED] te te [REDACTED] [REDACTED]

belanghebbenden;

gemachtigde: de heer mr. [REDACTED] [REDACTED] advocaat te Nijmegen.

tegen:

De [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]
[REDACTED] gevestigd te [REDACTED]

verweerder.

Edelachtbare heer, vrouwe,

Met dit aanvullend beroepschrift dient ondergetekende, in zijn hoedanigheid van gemachtigde (advocaat) van opgemelde appellanten (hierna gezamenlijk ook te noemen: '*Belanghebbenden*'), tijdig de gronden van beroep in tegen het besluit van/namens Gedeputeerde Staten van de provincie Drenthe van 17 oktober 2023 met kenmerk [REDACTED], hierna ook te noemen: '*het bestreden besluit*'.¹

Het bestreden besluit strekt tot de weigering tot handhavend optreden aangaande een door Belanghebbenden gestelde overtreding van artikel 2.7 lid 2 Wet natuurbescherming op de percelen kadastraal bekend als de percelen [REDACTED]

Ter behoud van overzicht zullen Belanghebbenden de volgende indeling van dit beroepschrift inhoudende aanvullende gronden van beroep aanhouden:

- I. Procesverloop, feiten en omstandigheden
- II. Procesbelang
- III. Belanghebbendheid
- IV. Schending zorgvuldigheidsbeginsel en motiveringsbeginsel
- V. Onjuiste vaststellingswijze referentiesituatie
- VI. Geen sprake van referentiesituatie
- VII. Aanwijzing voor overschrijding referentiesituatie
- VIII. Vergoeding van kosten
- IX. Verzoek

¹ Bijlage 1. Deze bijlage is aan het pro forma beroepschrift gehecht.



I. PROCESVERLOOP, FEITEN EN OMSTANDIGHEDEN

Feitelijke situatie en omstandigheden

1. Een groot deel van Belanghebbenden is woonachtig - dan wel gevestigd - aan de [REDACTED] te [REDACTED] dan wel in de directe omgeving van deze straat. Belanghebbenden wonen daar, dan wel exploiteren daar bedrijven/ondernemingen.
2. In de gemeente [REDACTED] en op een kleine 200 meter van de [REDACTED] ligt het natuurgebied 'Drents-Friese Wold & Leggelderveld'. Dit natuurgebied is aangewezen als een Natura 2000-gebied op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Derhalve is op dit gebied het beschermingsregime voortkomend uit - onder meer - hoofdstuk 2 van de Wet natuurbescherming (hierna: 'Wnb') van toepassing.
3. Belanghebbenden 1.a. en 1.b., tevens handelend onder de namen zoals weergegeven onder Belanghebbenden 2 en 3, zijn woonachtig aan de [REDACTED] te [REDACTED]. De percelen van deze Belanghebbenden liggen op een afstand van ongeveer 200 meter van het Natura 2000-gebied 'Drents-Friese Wold & Leggelderveld'.
4. Het Natura 2000-gebied 'Drents-Friese Wold & Leggelderveld' is een Natura 2000-gebied op basis van zowel de Vogelrichtlijn als de Habitatrichtlijn (bijlage 2). Allereerst is het gebied, toen bekend als het Drents-Friese Woud, op 24 maart 2000 aangewezen als gebied aangewezen ter uitvoering van de verplichtingen uit de Vogelrichtlijn (bijlage 3). Enkele jaren later, namelijk 7 december 2004, is het bestempeld als Natura 2000-gebied in het kader van de Habitatrichtlijn (bijlage 4).

- *bijlage 2: overzicht referentiedata Natura 2000-gebieden²*

- *bijlage 3: aanwijzingsbesluit Drents-Friese Woud als gebied in het kader van de Vogelrichtlijn d.d. 24 maart 2000*

- *bijlage 4: aanwijzingsbesluit Drents-Friese Wold & Leggelderveld als gebied in het kader van de Habitatrichtlijn d.d. 7 december 2004*

Het Natura 2000-gebied is op 18 november 2022 gewijzigd (bijlage 5). Deze wijziging heeft echter geen (voor deze casus) relevante wijzigingen aangebracht. De wijziging betrof het toevoegen van enkele gebieden, namelijk de ondergronden en erven van twee - op dat moment gesloopte - boerderijen op de locatie plaatselijk bekend als de Oude Willem 13 en 14 te Appelscha en het uitbreiden van het Vogelrichtlijngebied met het Friese deel van deelgebied 'Oude Willem', dat al begreemd was onder de Habitatrichtlijn.³

- *bijlage 5: wijzigingsbesluit Natura 2000-gebied 18 november 2022*

5. De stichting [REDACTED] (hierna: 'de Stichting') (bijlage 6) is opgericht ten behoeve van - en heeft als doel - de bescherming van de biodiversiteit in de ruimste zin van het woord in de gemeente [REDACTED] en het verrichten van alle verdere handelingen die met deze bescherming in de ruimste zin verband houden dan wel daartoe bevorderlijk kunnen zijn (bijlage 7). De werkzaamheden van de Stichting zijn onder meer het voorlichten van inwoners, het dienen als gesprekspartner voor de overheid, organisaties op het gebied van landschapsbeheer, en overige belanghebbenden. Nu het Natura 2000-gebied 'Drents-Friese Wold & Leggelderveld' binnen de gemeente [REDACTED] is gelegen, valt dit natuurgebied onder de werkingssfeer van de Stichting.

- *bijlage 6 uittreksel Stichting*

- *bijlage 7: statuten Stichting*

6. De onderneming [REDACTED] (Belanghebbende 5) (bijlage 8) betreft een onderneming gericht op het verhuren van een vergaderzaal en buitenruimtes aan de [REDACTED] te [REDACTED] alsmede het geven van workshops, buitensportactiviteiten en het verstrekken van lunches/diners. De bedrijfsvoering van deze onderneming is geheel gericht op diens locatie nabij het Natura 2000-gebied, aangezien het 'unique selling point' - het onderscheidende element - van deze onderneming is gelegen in de nabijgelegen natuur, waar dan ook een (groot) deel van de werkzaamheden zoals sportactiviteiten, worden ontplooid. De buitenruimtes waar de vergaderingen en bijeenkomsten plaatsvinden, ontleen het onderscheidend vermogen op de markt van aanbieders van vergaderruimtes aan het nabijgelegen Natura 2000-gebied en de bijzondere natuur die hier is gelegen.

² <https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2020/02/Overzicht-referentiedata-HR-en-VR.pdf> (laatst geraadpleegd 21 november 2023).

³ Vide bijlage 5, p. 10.



- bijlage 8: uittreksel Dwingelderheem

7. De onderneming [REDACTED] (Belanghebbende 2) (met bestaande handelsnamen [REDACTED] en [REDACTED] (bijlage 9) is tevens gevestigd aan de [REDACTED] te [REDACTED]. Deze onderneming houdt zich bezig met coaching, advisering en training. Ook voor deze onderneming is het onderscheidende element gelegen in het nabijgelegen Natura 2000-gebied, waar een deel van de coaching en training geschiedt. Één van de kenmerkende activiteiten van [REDACTED] is het organiseren van 'retreats' in de natuur. Voor meerdere dagen worden de cliënten van [REDACTED] door [REDACTED] begeleidt. Bij deze begeleiding speelt het wandelen en trainen in de natuur, waarbij met name het Natura 2000-gebied een belangrijke rol speelt, een belangrijke rol. Voor deze trainingen en begeleiding van [REDACTED] is het Natura 2000-gebied dus van cruciale betekenis.

- bijlage 9: uittreksel [REDACTED]

Daarnaast wordt op het perceel, plaatselijk bekend als de [REDACTED] te [REDACTED] een deel van de trainingen en coaching gerealiseerd. Dit geschiedt op een perceel met een afstand van ongeveer 200 meter tot het Natura 2000-gebied.

8. Belanghebbenden zijn geconfronteerd met het gegeven dat de maatschap [REDACTED] gevestigd aan de [REDACTED] te [REDACTED] (hierna: [REDACTED] voornemens was om op de nabijgelegen percelen de teelt van lelies te realiseren. De percelen waarop [REDACTED] deze lelieteelt wenste te exploiteren, werden voorheen gebruikt voor het verbouwen van maïs, en zijn op zeer korte afstand van het Natura 2000-gebied 'Drents-Friese Wold & Leggelderveld' gelegen. Let op: door [REDACTED] worden (thans) lelies geteeld.
9. De lelieteelt betreft een teelt welke bekendstaat om het veelvuldige, en tevens intensieve, gebruik van gewasbeschermingsmiddelen ter bescherming van het geplante gewas. Lelies dienen, om tot een succesvolle teelt te komen, op zeer regelmatige basis te worden bespoten met gewasbeschermingsmiddelen.
10. De exploitatie van deze percelen voor de lelieteelt is thans aangevangen, en op het moment van indiening van dit beroepsschrift zal een deel van de eerste teelt zijn geëindigd; op dit moment zijn, naar schatting, nog de helft van de lelies in de grond aanwezig. In de korte termijn dat deze lelies aanwezig waren, is een bijzonder grote hoeveelheid gewasbeschermingsmiddelen toegepast op de genoemde percelen kadastraal bekend als [REDACTED] sectie [REDACTED] nummer [REDACTED].
11. De lelieteelt kenmerkt zich door een intensief gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna aangeduid als: 'CBS') onderzoekt eens per 4 jaar het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de landbouw. De laatste cijfers (uit 2021) laten zien dat de lelieteelt in heel Nederland 5.810 hectare besloeg (bijlage 10).⁴ In 2019 werd omstreeks 6.021 hectare grond ingezet voor de teelt van lelies.⁵ De lelieteelt omvat daarmee omstreeks 6.000 hectare aan landbouwareaal.

- bijlage 10: overzicht meest geteelde bloembollen in Nederland in 2021

Tegelijkertijd werd bij de lelieteelt in 2020 (het meest recente jaar waarover het CBS cijfers heeft verzameld en gepubliceerd) maar liefst 601 duizend kilogram bestrijdingsmiddel toegepast.⁶ Enkel de teelt van pootaardappelen oversteeg deze hoeveelheid met 1.052 duizend kilogram aan bestrijdingsmiddel.⁷ Echter, hierbij moet worden opgemerkt dat de teelt van pootaardappelen maar liefst 43.800 hectare aan landbouwgrond besloeg (bijlage 11).⁸ Dit betreft maar liefst 8 maal zoveel grond als de lelieteelt. De lelieteelt, welke éénachtste van de voor de teelt van pootaardappelen ingezette grond betreft, gebruikt alsnog omstreeks 60% van de totale hoeveelheid

⁴ Centraal Bureau voor de Statistiek, Nederland in Cijfers 2021, p. 42.

⁵ Aanhangsel Handelingen II, 2020/21, 2338, nr. 2, p.2.

⁶ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/02/landbouw-gebruikt-minder-gewasbeschermingsmiddelen#:~:text=In%202020%20werd%20bijna%20,meest%20gebruikte%20groep%20van%20gewasbeschermingsmiddelen> (laatst geraadpleegd op 9 april 2023).

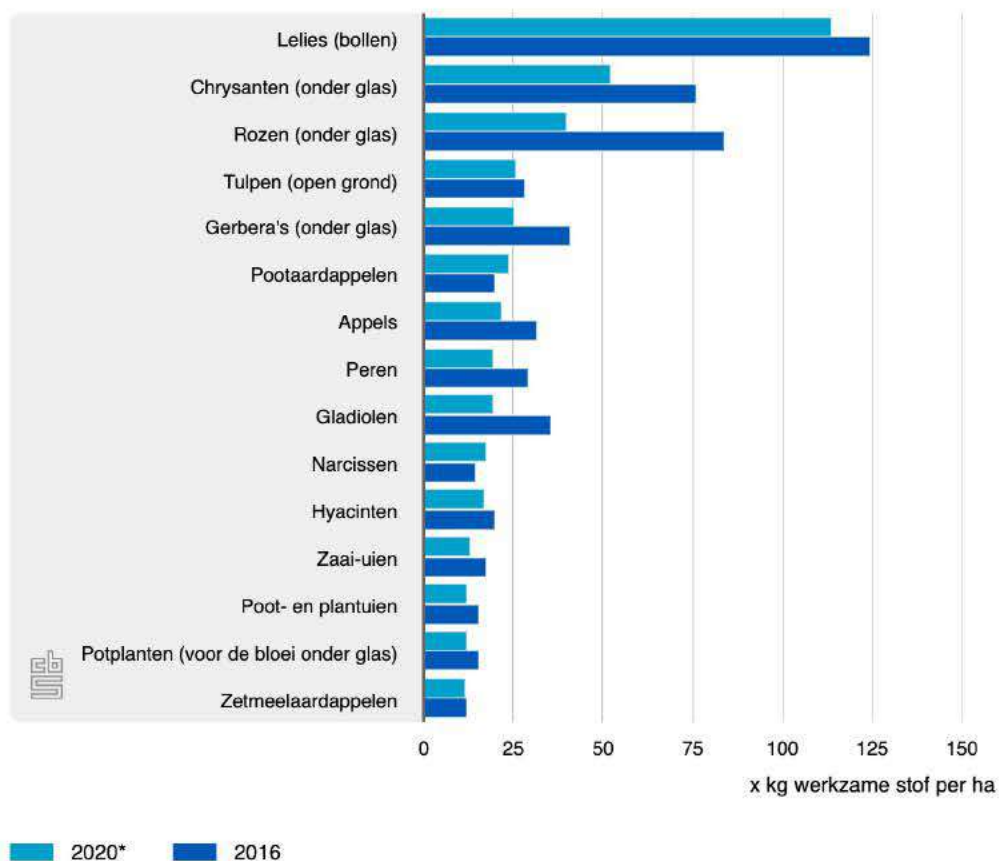
⁷ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/02/landbouw-gebruikt-minder-gewasbeschermingsmiddelen#:~:text=In%202020%20werd%20bijna%20,meest%20gebruikte%20groep%20van%20gewasbeschermingsmiddelen> (laatst geraadpleegd op 9 april 2023).

⁸ Vide bijlage 11, p. 24.



gewasbeschermingsmiddelen ingezet bij de pootaardapenteelt. De lilieteelt gebruikt dan ook veruit het de grootste hoeveelheid gewasbeschermingsmiddelen per enkele hectare.⁹ Dit gebruik van gewasbeschermingsmiddelen wordt eenvoudig en overzichtelijk vervat in de onderstaande tabellen van het CBS ten aanzien van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen per teelt in 2020 en de hoeveelheid gewasbeschermingsmiddelen per hectare.¹⁰

Hoogste gebruik gewasbeschermingsmiddelen per hectare¹⁾



*voorlopige cijfers

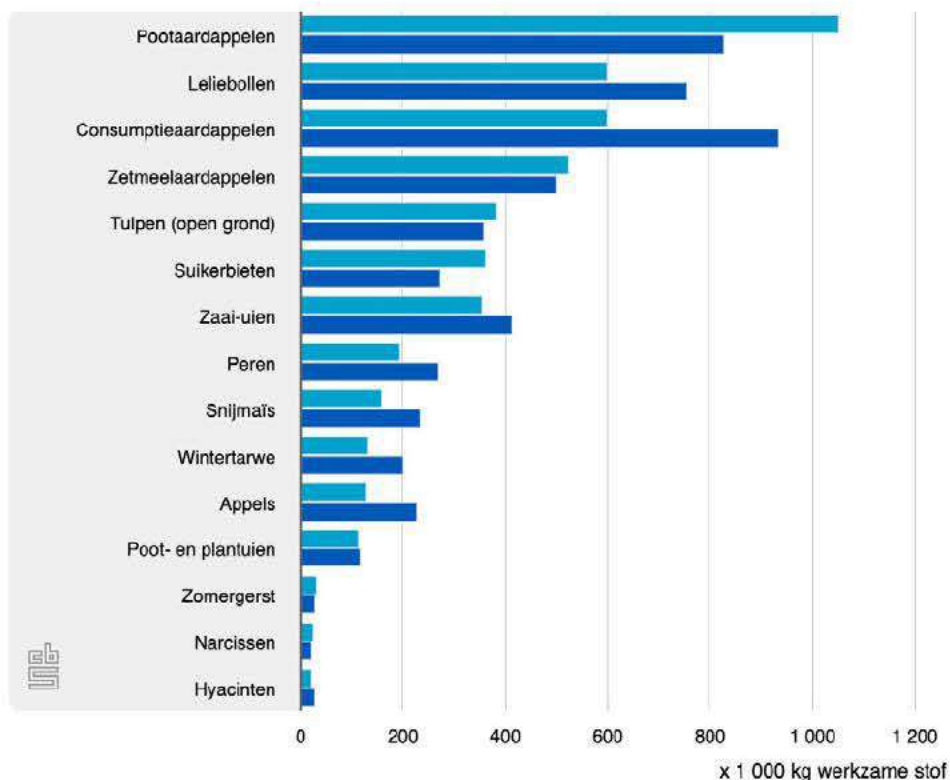
1) bij gebruik van tenminste één gewasbeschermingsmiddel

⁹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/02/landbouw-gebruikt-minder-gewasbeschermingsmiddelen#:~:text=In%202020%20werd%20bijna%20,meest%20gebruikte%20groep%20van%20gewasbeschermingsmiddelen> (laatst geraadpleegd op 9 april 2023).

¹⁰ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/02/landbouw-gebruikt-minder-gewasbeschermingsmiddelen#:~:text=In%202020%20werd%20bijna%20,meest%20gebruikte%20groep%20van%20gewasbeschermingsmiddelen> (laatst geraadpleegd op 9 april 2023).



Gewassen met hoogste gebruik gewasbeschermingsmiddelen



2020* 2016

*voorlopige cijfers

- *bijlage 11: rapport Staat van Landbouw en Voedsel, editie 2021*

De lелieteelt omvat dus een zéér intensief gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. In het algemeen wordt aangenomen dat voor de lелieteelt gemiddeld éénmaal per week bespuiting van de gewassen met gewasbeschermingsmiddelen dient te geschieden.

12. Bij de lелieteelt wordt een scala aan middelen gebruikt. Uit andere procedures tussen Belanghebbenden en [REDACTED] is duidelijk geworden welke middelen dit betreffen (*bijlage 12*). Het gaat om de volgende middelen:

Naam middel:	Werkzame stof:	Datum goedkeuring:	Toepasbaar in lелieteelt volgens Wettelijke Gebruiksvoorschriften:	Maximale toepassing per teeltcyclus of 12 maanden:
Royalcap Fleur	Captan	5 november 2021	Bloembollen	5
Fytofol 80 WG	Folpet	24 december 2021	Lelie (onbedekte teelt)	1
Solofol	Folpet	1 augustus 2014	Lelie (onbedekte teelt)	1
Phantom	Folpet en tebuconazool	16 december 2011	Lelie (onbedekte teelt)	1
Spirit	Folpet en tebuconazool	6 maart 2009	Lelie (onbedekte teelt)	1



Folicur SC	Tebuconazool	4 april 2008	Bloembol- en bloemknolgewassen (onbedekte teelt)	1
Folicur WG	Tebuconazool	21 maart 1997	Bloembol- en bloemknolgewassen (onbedekte teelt)	1
Luna Experience	Tebuconazool en fluopyram	3 april 2015	Bloembol- en bloemknolgewassen (onbedekte teelt)	1
Luna Sensation	Trifloxystrobin en fluopyram	2 mei 2014	Bloembol- en bloemknolgewassen (onbedekte teelt)	5
Flint	Trifloxystrobin	29 maart 2002	Lelie	3
Bombero	Mepanipirim	2 februari 2018	Bloembol- en bloemknolgewassen (onbedekte teelt)	10
Frupica SC	Mepanipirim	30 november 2001	Bloembol- en bloemknolgewassen (onbedekte teelt)	10
Collis	Boscalid en kresoxim-methyl	12 december 2003	Bloembol- en bloemknolgewassen (onbedekte teelt)	3
Rudis	Prothioconazool	16 oktober 2007	Bloembol- en bloemknolgewassen (onbedekte teelt)	1
Vertime c Gold	Abamectine	4 juli 2008		
Batavia	Spirotetramat	4 april 2018	Bloembol- en bloemknolgewassen (onbedekte teelt)	4
Sivanto Prime	Flupyradifuron	6 april 2018	Lelie (onbedekte teelt)	1 per 12 maanden
Olie-H	Smeerolie (petroleum), C15-30, met waterstof behandeld neutraal op olie gebaseerd	11 juni 1995	Bloembollen en bloemknollen (onbedekte teelt)	25



Kompaan	Smeerolie (petroleum), C15-30, met waterstof behandeld neutraal op olie gebaseerd	4 maart 2016	Bloembollen en bloemknollen (onbedekte teelt)	25
Sumicidim	Esfenvaleraat	15 februari 1989	Bloembol- en bloemknolgewassen	20
Sumi Alpha	Esfenvaleraat	19 juni 2016	Bloembol- en bloemknolgewassen	20
Decis	Deltamethrin	5 maart 1990	Tulp, hyacinth, Lelie (onbedekte teelt)	3 per 12 maanden
Karate Zeon	Lambda-cyhalothrin	27 mei 2005	Voorjaarsgeplante bloembollen en bloemknollen (onbedekte teelt)	18
Teppeki	Flonicamid	16 december 2005	Bloembol- en bloemknolgewassen	3 per 12 maanden
Gazelle	Acetamiprid	24 maart 2006	Bloembol- en bloemknolgewassen (onbedekte teelt)	3 per 12 maanden
Stomp	Pendimethalin	12 februari 1991	Bloembol- en bloemknolgewassen (onbedekte teelt)	1
Wing P	Pendimethalin en dimethenamide-P	28 juli 2015	Bloembollen en bloemknollen (onbedekte teelt)	1 per teeltcyclus
Fresco	Metobromuron	8 maart 2019	Lelie (onbedekte teelt)	1 per 12 maanden
Dual Gold	S-metolachloor	17 maart 2000	Lelie (onbedekte vermeerderingsteelt)	1 of 3
AZ 500	Isoxaben	17 maart 2017	Lelie m.u.v. de tweedejaarsteelt (onbedekte teelt)	1 per teeltcyclus
Gotlix Queen	Metamitron en quinmerac	6 december 2013	Lelie (onbedekte vermeerderingsteelt)	6 per teeltcyclus
Bettix	Metamitron	9 december 1994	Lelie (onbedekte teelt)	1, 6 of 10
Goltix SC	Metamitron	14 januari 2005	Lelie (onbedekte teelt)	• Rond opkomst of na opkomst: 1 per teeltcyclus • Na opkomst: 10 per teeltcyclus



Goltix WG	Metamitron	12 april 1993	Lelies (onbedekte teelt)	• Rond opkomst en na opkomst: 2 per teeltcyclus • Na opkomst: 10 per teeltcyclus
Centurion Plus	Clethodim	4 april 2014	Lelie (onbedekte teelt)	Dosering (middel) • 0,5 L/ha³: 4 per teeltcyclus • 1 L/ha: 1 per teeltcyclus • 1-2 L/ha*: 1 per teeltcyclus • 2 L/ha: 1 per teeltcyclus
Focus Plus	Cycloxydim	16 augustus 1991	Bloembol- en bloemknolgewassen (onbedekte teelt)	1 per 12 maanden
Titus	Rimsulfuron	17 maart 1994	Lelie m.u.v. de tweedejaarsteelt (onbedekte teelt)	1 per 12 maanden
Clinic N	Glyfosaat	2 december 2016	Bloembol- en bloemknolgewassen	1 per teeltcyclus
Touchdown	Glyfosaat	3 mei 2004	Bloembol- en bloemknolgewassen (onbedekte teelt)	1 per teeltcyclus of 1 per 12 maanden
Roundup Ultimate	Glyfosaat	19 oktober 2012	Bloembol- en bloemknolgewassen	1 per 12 maanden
Roundup Dynamic	Glyfosaat	17 juni 2022	Sierteelgewassen (onbedekte teelt)	1 per 12 maanden
Nemathorin	Fosthiazaat	21 maart 2003	Lelie (onbedekte teelt)	1
Vydate	Oxamyl	28 februari 2003 (31 juli 2023 toelating geëxpireerd, opgebruiktermijn tot 31 oktober 2023)	Lelie (onbedekte teelt)	1
NemGuard	Knoflook extract	3 februari 2017	Lelie (onbedekte teelt, bloembollen en bloembollen)	3
Velum Prime	Fluopyram	5 oktober 2018	Bloembol- en bloemknolgewassen (onbedekte teelt)	1



Rizolex	Tolclofos-methyl	7 oktober 1992	Bloembol- en bloemknolgewassen (onbedekte teelt)	1
Amistar	Azoxystrobin	22 november 1996	Bloembollen en bloemknollen (onbedekte teelt)	1 per 12 maanden
Mirador	Azoxystrobin	19 oktober 2012	Bloembollen en bloemknollen (onbedekte teelt)	1 per 12 maanden
Allstar	Fluxapyroxad	2 januari 2018	Lelie (onbedekte teelt)	1 per teeltcyclus

- **bijlage 12: overzicht door [REDACTED] gebruikte gewasbeschermingsmiddelen**

13. Ieder van deze middelen kent een verplicht gebruiksvoorschrift, bekend als het 'Wettelijk Gebruiksvoorschrift'. Dit geeft aan voor welk gebruik - en in welke dosering, welke mate en bij welke interval - het middel kan worden toegepast. Ook kunnen aan een middel toepassingsvoorwaarden worden verbonden.

Belangrijk hierbij is het toepassingsgebied. Ieder middel is voor een bepaald toepassingsgebied bestemd. De benoemde toepassingsgebieden in het Wettelijk Gebruiksvoorschrift zijn benoemd in de Definitielijst Toepassingsgebieden Gewasbeschermingsmiddelen. Binnen deze lijst zijn standaardtermen opgenomen voor toepassingsgebieden van gewasbeschermingsmiddelen. Dit omvat zowel land- als tuinbouwgewassen, openbaar groen, ongetelde terreinen en termen voor niet-professioneel gebruik. Deze lijst stipuleert dat een aanduiding van toepassingsgebied kan geschieden op basis van gewasgroep, subgewasgroep, of individueel gewas of object. Indien de (sub)gewasgroep wordt benoemd, mag het middel worden toegepast binnen deze gehele gewasgroep. Echter, indien in het Wettelijk Gebruiksvoorschrift enkel een specifiek gewas of object wordt benoemd, dient het middel enkel binnen die desbetreffende teelt op de voorgeschreven wijze te worden toegepast.

14. Overigens dient te worden opgemerkt dat Gedeputeerde Staten reeds bekend was met de lelieteelt en de gevolgen die deze teelt heeft. Drenthe is (een van) de provincie waar de lelieteelt het meest nadrukkelijk aanwezig is. Ook heeft Gedeputeerde Staten eerder dergelijke procedures gevoerd, en moet Gedeputeerde Staten worden geacht kennis te bezitten ten aanzien van de lelieteelt en de gevolgen die deze heeft.¹¹

Bestrijdingsmiddelen uitgediept

15. De lelieteelt behelst hiermee een groot gebruik van bestrijdingsmiddelen. Voor de voorliggende procedure achten Belanghebbenden het verhelderend - en cruciaal - om de term 'bestrijdingsmiddelen' verder te specificeren en in te kaderen, en uiteen te zetten hoe deze term zich verhoudt tot termen als 'pesticiden' en 'biociden'.
16. De overkoepelende term voor middelen welke worden ingezet om ongewenste organismen te bestrijden, waarbij ieder middel één of meer werkzame stoffen bevat die dodelijk zijn voor één of meerdere schadelijke organismen, is de term 'pesticiden'.
17. Pesticiden zijn te verdelen in twee categorieën. Allereerst is er de categorie gewasbeschermingsmiddelen, wat middelen zijn welke specifiek zijn ontwikkeld voor het beschermen van gewassen tegen ziektes en plagen. Deze mogen enkel worden toegepast in de land- en tuinbouw. Naast gewasbeschermingsmiddelen staan biociden, welke niet enkel in de land- en tuinbouw mogen worden toegepast, en aldus tevens worden gebruikt in andere sectoren zoals ziekenhuizen, drinkwaterzuiveringen en de bouw (voornamelijk ter desinfectie van objecten en materialen).
18. De groep gewasbeschermingsmiddelen is te verdelen in diverse soorten gewasbeschermingsmiddelen. Deze verdeling geschiedt hoofdzakelijk naar gelang de plaag die moet worden bestreden. Zo zijn er - in ieder geval - zes soorten gewasbeschermingsmiddelen te onderscheiden (**bijlage 13**):

¹¹ Rb. Noord-Nederland 23 juni 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:2136.



1. insecticiden: gericht op de bestrijding van insecten;
2. herbiciden: gericht op de bestrijding van onkruiden;
3. fungiciden: gericht op de bestrijding van schimmels;
4. rodenticiden: gericht op de bestrijding van knaagdieren;
5. nematiciden: gericht op de bestrijding van aaltjes (zeer kleine wormen);
6. mollusciciden: gericht op de bestrijding van weekdieren (zoals slakken).

- *bijlage 13: Nederlands Centrum voor Beroepsziekten & Amsterdam UMC, 'Factsheet bestrijdingsmiddelen/Pesticiden' d.d. 27 augustus 2018*

19. Bij land- en tuinbouw kan dus zowel gebruik worden gemaakt van gewasbeschermingsmiddelen als biociden. In de lelieteelt wordt in ieder geval - althans; volgens [REDACTED] (bijlage 14)¹² - gebruik gemaakt van fungiciden, herbiciden, insecticiden en nematiciden.¹³ Hierbij is het belangrijk om op te merken dat de industrie gericht op het maken van gewasbeschermingsmiddelen en biociden géén middelen maakt welke specifiek op de lelieteelt zijn gericht.¹⁴

- *bijlage 14: weergaven website [REDACTED] d.d. 1 mei 2023*

Juridische procedure

20. Belanghebbenden zijn - vanwege diens bedrijfsvoering, statutaire belangen of woonomgeving - verbonden aan het Natura 2000-gebied 'Drents-Friese Wold & Leggelderveld'. Derhalve hebben Belanghebbenden, na kennisname van het voornemen tot de start van lelieteelt, Gedeputeerde Staten op 28 maart 2023 verzocht handhavend op te treden (bijlage 15). Dit, overigens, niet dan nadat zij zich (informeel) tot [REDACTED] hadden gericht en van de zijde van [REDACTED] anders dan een standaard folder, géén enkele noemenswaardige reactie werd ontvangen.

- *bijlage 15: handhavingsverzoek van Belanghebbenden d.d. 28 maart 2023*

Hierbij hebben Belanghebbenden aan Gedeputeerde Staten verzocht om binnen één week na ontvangst een besluit te nemen, nu de lelieteelt op dat moment dreigde te starten. Dit hield tevens in dat óók het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen zou gaan starten.

21. Op 6 april 2023 hebben Gedeputeerde Staten het verzoek tot handhaving beoordeeld. Dit hebben Gedeputeerde Staten, zoals verzocht door Belanghebbenden, binnen één week gedaan.
22. Echter, Gedeputeerde Staten besloten op dat moment tot het afwijzen van het door Belanghebbenden ingediende handhavingsverzoek (bijlage 16). Hierbij maakten Gedeputeerde Staten allereerst een onderscheid tussen de verzoekers. Ten aanzien van verzoekers (zoals vermeld in het handhavingsverzoek) sub 1a, 1b, 2, 3, 8a, 8b, 11a, 11b, 12a en 12b oordeelden Gedeputeerde Staten dat deze niet als belanghebbenden waren aan te duiden, waardoor deze - naar oordeel van Gedeputeerde Staten - niet de bevoegdheid zouden bezitten om een handhavingsverzoek in te dienen. Doordat geen sprake zou zijn van feitelijke effecten van de activiteit voor deze verzoekers, achtten Gedeputeerde Staten de in het handhavingsverzoek genoemde Belanghebbenden géén belanghebbenden als in artikel 1:2 Awb.

- *bijlage 16: primair besluit Gedeputeerde Staten inhoudende afwijzing van het handhavingsverzoek d.d. 6 april 2023*

23. Ten aanzien van de overige verzoekers achtten Gedeputeerde Staten wél belanghebbendheid aanwezig als omschreven in artikel 1:2 Awb. Desondanks zagen Gedeputeerde Staten géén - althans; onvoldoende - grond om handhavend op te treden. Hoewel Gedeputeerde Staten allereerst, conform de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 18 juni 2021¹⁵, oordeelde dat de lelieteelt in algemeenheid als project in de zin van artikel 2.7 lid 2 Wnb heeft te gelden, is vervolgens geoordeeld dat Gedeputeerde Staten geen significante effecten verwachtten. Dit standpunt fundeerden Gedeputeerde Staten op het onderzoek 'Bestrijdingsmiddelen en omwonenden: Samenvattend rapport over blootstelling en mogelijke gezondheidseffecten' van het Rijksinstituut voor

¹² Vide productie 14.

¹³ Vide productie 14.

¹⁴ Vide productie 14.

¹⁵ Rb. Noord-Nederland 18 juni 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:2483.



Volksgesondheid en Milieu (hierna: 'RIVM')(bijlage 17). Naar oordeel van Gedeputeerde Staten vloeit uit dit onderzoek voort dat significante gevolgen op een afstand van meer van 250 meter van het project, uitgesloten zijn. Nu het Natura 2000-gebied 'Drents-Friese Wold & Leggelderveld' - naar oordeel van Gedeputeerde Staten - op 260 meter afstand is gelegen, waren naar diens oordeel significante gevolgen uitgesloten.

- *bijlage 17: 'M.H.M.M. Montforts e.a., Bestrijdingsmiddelen en omwonenden: Samenvattend rapport over blootstelling en mogelijke gezondheidseffecten, RIVM rapport 2019*

24. De verzoekers konden zich hier niet mee verenigen en hebben derhalve besloten om een bezwaarprocedure te starten bij Gedeputeerde Staten. Hiervoor is op 17 mei 2023 een bezwaarschrift ingediend (bijlage 18). De verzoekers hebben in dit bezwaarschrift twee standpunten bepleit. Allereerst werd betoogd dat Gedeputeerde Staten een onjuist oordeel aangaande belanghebbendheid als in artikel 1:2 Awb hanteerden. Daarnaast werd het standpunt ingenomen dat het oordeel van Gedeputeerde Staten aangaande het ontbreken van significante gevolgen onvoldoende zorgvuldig tot stand was gekomen, dan wel onvoldoende was gemotiveerd.

- *bijlage 18: bezwaarschrift d.d. 17 mei 2023*

25. Op 28 juni 2023 hebben de als bezwaarden 7, 8 en 9 aangeduide bezwaarmakers diens bezwaren ingetrokken. De overige bezwaarden - thans Belanghebbenden - zijn de Belanghebbenden die zich middels dit schrijven in beroep verweren tegen het bestreden besluit.

26. Naar aanleiding van het bezwaarschrift hebben Gedeputeerde Staten op 13 juni 2023 voorzien in een verweerschrift (bijlage 19). In het verweerschrift betoogden Gedeputeerde Staten dat diens primaire besluit in stand diende te blijven gezien het gegeven dat de als niet-belanghebbende verzoekers om handhaving geen feitelijke effecten van enige betekenis zouden ervaren. Daarnaast werd overwogen dat, doordat sprake zou zijn van een referentiesituatie ten opzichte waarvan het project diende te worden beoordeeld, significante gevolgen konden worden uitgesloten. Hierbij bepleitten Gedeputeerde Staten eenzelfde systematiek ter bepaling van de referentiesituatie als de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'de Afdeling') hanteert ten aanzien van stikstofdepositie voortkomend uit bemesting van agrarische gronden.¹⁶

- *bijlage 19: verweerschrift Gedeputeerde Staten d.d. 13 juni 2023*

27. Beide partijen hebben vervolgens op 3 juli 2023 diens standpunten kunnen toelichten bij een hoorzitting van de Commissie Rechtsbescherming van de provincie Drenthe. Deze Commissie Rechtsbescherming, een adviescommissie als bedoeld en omschreven in artikel 7:13 Awb, heeft naar aanleiding van deze zitting een advies opgesteld (bijlage 20), dat op 18 augustus 2023 is verstrekt aan Gedeputeerde Staten.

- *bijlage 20: advies Commissie Rechtsbescherming van de provincie Drenthe d.d. 18 augustus 2023*

Dit advies luidde dat Belanghebbenden, in tegenstelling tot hetgeen opgenomen in het primaire besluit, als belanghebbenden als in artikel 1:2 Awb hadden te gelden, en dat primaire besluit voor het overige niet in stand kon blijven zonder aanvullende motivering. De Commissie Rechtsbescherming adviseerde Gedeputeerde Staten dan ook om met een nader onderzoek, dan wel motivering, het besluit in stand te laten of - indien een dergelijk onderzoek of motivering niet mogelijk was - het primaire besluit te herroepen.

28. Als uiteindelijk beslissend orgaan hebben Gedeputeerde Staten op 17 oktober 2023 besloten om, ondanks het advies van de Commissie Rechtsbescherming, het primaire besluit middels het besluit op bezwaar - het hier bestreden besluit - in stand te laten. Hoewel ten aanzien van de belanghebbendheid het advies van de Commissie Rechtsbescherming werd gevolgd, besloot Gedeputeerde Staten om materieelrechtelijk het afwijzende primaire besluit in stand te laten. De instandhouding van het primaire besluit aangaande de afwijzing tot handhaving werd onderbouwd met eenzelfde argumentatie als reeds was opgenomen in het verweerschrift. Wederom werd bepleit dat door middel van een referentiesituatie - vast te stellen via de systematiek zoals uiteengezet door de Afdeling inzake bemestingsactiviteiten - geen significante gevolgen konden worden vastgesteld.

29. Belanghebbenden (bezwaarden die diens bezwaar niet hebben ingetrokken) kunnen zich niet met dit bestreden besluit verenigen. Derhalve hebben Belanghebbenden besloten om pro forma beroep in te stellen tegen de

¹⁶ ABRvS 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874; ABRvS 21 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3767.



beslissing van Gedeputeerde Staten.

30. Middels schrijven van 4 december 2023 heeft uw rechtbank Belanghebbenden een termijn van vier (4) weken na datum van verzending van dit schrijven gegeven voor het voorzien in diens gronden van beroep (**bijlage 21**).

- **bijlage 21: schrijven rechtbank Noord-Nederland aangaande termijn voor aanvullen beroepsschrift d.d. 4 december 2023**

31. Als navolgend voorzien Belanghebbenden in de aanvullende gronden van beroep. Belanghebbenden zullen hierbij puntsgewijs diens bezwaren naar voren brengen. Allereerst wordt gestart met een duiding van procesbelang en belanghebbendheid. Hierna zullen Belanghebbenden diens gronden waarop zij achten dat het bestreden besluit als onrechtmatig heeft te gelden, worden uiteengezet. Primair constateren Belanghebbenden deze onrechtmatigheid in de schending van het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel. In de opvolgende onderdelen zullen Belanghebbenden betogen waarom zij het standpunt zijn toegedicht dat de door Gedeputeerde Staten geboden motivering als onjuist heeft te gelden.

II. PROCESBELANG

Juridisch kader

1. Allereerst wensen Belanghebbenden te betogen dat sprake is van procesbelang. Procesbelang betreft het belang van de appellant bij een uitspraak van de bestuursrechter. In juridische zin vereist het procesbelang dat er voldoende - reëel en actueel¹⁷ - belang bestaat bij de beantwoording van een rechtsvraag in verband met het geschil over een besluit van het bestuursorgaan.¹⁸ Met de uitspraak moet aldus kunnen worden bereikt, wat de appellant daarmee wenst te bereiken. Kort gezegd dient hetgeen de appellant wenst te realiseren in beroep met een uitspraak te kunnen worden bereikt.
2. Het procesbelang ontbreekt, krachtens bestendige jurisprudentie van de Afdeling, indien het geschil strekt tot de beantwoording van rechtsvragen zonder een concrete relatie tot het geschil. De administratieve rechter is aldus niet gehouden tot het beantwoorden van (principiële) rechtsvragen indien daarbij geen concreet bestaand geschil voortkomend uit een door een bestuursorgaan genomen besluit bestaat.¹⁹
3. Een problematische situatie ontstaat echter bij de toepassing van het vereiste van procesbelang bij besluiten die zin op een activiteit die op een bepaald tijdstip of gedurende een beperkte periode plaatsvindt. Voordat de bestuursrechter tot een inhoudelijke uitspraak komt kan dit tijdstip of deze periode al zijn verstreken. Strikt genomen gaat het procesbelang in dergelijke gevallen verloren.²⁰

Bestuursrechters hebben een aanzienlijke tijd geleden een oplossing gevonden voor deze situatie. Doordat deze situatie de proceseconomie op hevige wijze ontwricht - gezien het gegeven dat iedere tijdelijke activiteit of vergunning of ontheffing met tijdelijk karakter opnieuw dient te worden aangevochten, waarbij vrijwel iedere keer een stringente hantering van het procesbelang zal leiden tot niet-ontvankelijkheid - wordt in bestendige jurisprudentie geoordeeld dat procesbelang blijft behouden als het oordeel van de rechter een rol kan spelen bij toekomstige aanvragen of verzoeken.²¹
4. Dit geldt tevens in handhavingsverzoeken, zo blijkt uit de uitspraak van de Afdeling van 9 september 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2184).²² Deze lijn is door de Afdeling onder meer toegepast inzake een handhavingsverzoek gericht op de aanwezigheid van een knalapparaat gehanteerd door een veehouder, ten behoeve van het afschrikken

¹⁷ ABRvS 22 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1730, r.o. 3.1.

¹⁸ ABRvS 4 november 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK1940, r.o. 2.7; ABRvS 21 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV9491, r.o. 2.1; ABRvS 28 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:210, r.o. 1.1.

¹⁹ ABRvS 25 januari 1996, H01.95.0230; ABRvS 25 april 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA3715, r.o. 2.3; ABRvS 4 november 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK1940, r.o. 2.7; ABRvS 21 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV9491, r.o. 2.1; ABRvS 28 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:210, r.o. 1.1.

²⁰ Schlössels & Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Band 2*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 329.

²¹ Schlössels & Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Band 2*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 329; Cbb 19 juni 2019, ECLI:NL:CBB:2009:BJ0699; ABRvS 25 februari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH4009, r.o. 2.3.1; ABRvS 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2184, r.o. 4.1.

²² ABRvS 20 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2184.



van vogels. De omwonenden van de veehouder achtten de aanwezigheid van dit apparaat een vergunningplichtige activiteit krachtens artikel 2.7 aanhef en onder s van Bijlage I bij het Besluit Omgevingsrecht (hierna: 'Bor'). Door deze omwonenden was, vanwege het ontbreken van een vergunning, een handavingsverzoek ingediend. De Afdeling achtte door de aanwezigheid van de voorwaarden voor de overtreding (het knalapparaat) dat een procesbelang bij de procedure ontstond doordat de beantwoording van de vraag in de gevoerde procedure, een nieuwe grondslag voor handhaving kon bieden.²³

5. Daarnaast wordt krachtens bestendige jurisprudentie van de Afdeling een procesbelang aangenomen indien de appellant stelt dat schade is geleden ten gevolge van de litigieuze bestuursrechtelijke besluitvorming.²⁴ Wanneer de appellant stelt schade te hebben geleden, en deze schade direct voortvloeit uit de in de procedure bestreden bestuursrechtelijke besluitvorming, wordt door de Afdeling een voldoende procesbelang aangenomen. De appellant dient deze schade, die aldus daadwerkelijk en als gevolg van het bestreden besluit is geleden, aannemelijk te maken.²⁵
6. De hoofdregel aangaande het procesbelang houdt aldus in dat, zolang sprake is van een voldoende reëel en actueel belang bij de beantwoording van een rechtsvraag in verband met het geschil over een besluit van het bestuursorgaan, procesbelang dient te worden aangenomen. Dergelijk belang kan in handavingszaken waarbij een verzoek tot handhaving is afgewezen, afwezig worden geacht indien de overtreding is geëindigd en het doel - handhavend optreden en herstel van de rechtmatige situatie - niet langer kan worden bereikt (doordat dit al is bereikt). Indien alsnog belang bestaat in het kader van schadevergoeding, of indien het de weg kan openen naar een toekomstig handavingsverzoek, kan echter - zelfs indien het gaat om een reeds beëindigde of op het moment niet actieve overtreding - een procesbelang worden geconstateerd.

Procesbelang Belanghebbenden

Procesbelang wegens belang bij toekomstige besluiten

7. Belanghebbenden stellen zich op het standpunt dat sprake is van een procesbelang bij deze beroepsprocedure. Dit ontleen de Belanghebbenden allereerst uit diens belang bij het oordeel van uw rechtbank, met het oog op toekomstige (handavings)besluiten. Belanghebbenden achten dat procesbelang bestaat doordat het oordeel aangaande vergunningplicht betreffende de activiteit waarvoor om handhaving is verzocht, in de toekomst van groot belang kan zijn. Hoewel ten tijde van het dienen van dit beroep mogelijk géén actieve lelieteelt kan plaatsvinden op de percelen, kan de lelieteelt - gezien het karakter van deze teelt - wél weer plaatsvinden op dit moment. Op dat moment zullen Belanghebbenden wederom worden geconfronteerd met de vraag of hiervoor een vergunning noodzakelijk is, en of de verrichter van deze activiteit binnen de kaders van een dergelijke vergunning handelt.
8. De lelieteelt betreft een rotatielelt. Dit houdt in dat lelies, ter behoud van een goede grondkwaliteit met het oog op de teelt van lelies, niet ieder jaar op hetzelfde perceel kunnen worden geteeld. Telers zoals [REDACTED] hanteren aldus een rotatie van gewassen die op een perceel worden gekweekt. Deze rotatie kan verschillen per teler. [REDACTED] lijkt, gezien diens uitlatingen aan Belanghebbenden vlak voor de start van de teelt in 2023 (bijlage 22), een beperkte rotatie aan te houden. In de brief van 17 maart 2023 merkt [REDACTED] het volgende op:

"...Vrijdag 10 maart heb ik gesproken met [REDACTED] & [REDACTED] bij de Familie [REDACTED]. Daar is al gesproken over de teelt en dat deze gaat plaatsvinden in 2023 en misschien een gedeelte in 2024 afhankelijk van het aanbod plantgoed..."

- bijlage 22: schrijven [REDACTED] aan Belanghebbenden d.d. 17 maart 2023

Uit deze overweging van [REDACTED] alsmede het teeltoverzicht uit diens brief²⁶ valt af te leiden dat herhaaldelijke lelieteelt wordt beoogd, en waarbij in de jaren 2023-2024 actief zal worden geteeld. Gezien het teeltoverzicht is

²³ ABRvS 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2184, r.o. 4.1.

²⁴ ABRvS 20 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:497, r.o. 4; ABRvS 25 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2862, r.o. 4.3; ABRvS 3 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:455, r.o. 2.1.

²⁵ ABRvS 25 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2862, r.o. 4.3.

²⁶ Vide bijlage 22.



vervolgens zéér aannemelijk dat opnieuw lelieteelt zal plaatsvinden op het perceel.

9. Doordat de lelieteelt, vanwege diens rotatiekarakter, terug zal komen op de percelen (en naar uitlatingen van [REDACTED] zelfs op zeer korte termijn) achten de Belanghebbenden sprake van een procesbelang. Zij hebben belang bij het oordeel van uw rechtbank, omdat hiermee - zoals ook het geval in de uitspraak van de Afdeling van 9 september 2020²⁷ - duidelijkheid ontstaat met het oog op toekomstige (handhavings)verzoeken en verplichtingen.
10. De aanname van procesbelang op deze grond achten Belanghebbenden ook noodzakelijk, omdat zonder deze aanname van procesbelang géén zicht bestaat op een rechterlijke toets. Het tijdelijke karakter van de teelt, tezamen met de termijnen voor behandeling van bezwaar, maakt dat bij een stringente hantering van het leerstuk aangaande procesbelang nooit ofte nimmer een procesbelang kan worden geconstateerd. Derhalve achten Belanghebbenden dat in voorliggende casus procesbelang moet worden aangenomen op basis van het belang gelegen in duidelijkheid ten aanzien de toekomstige besluiten aangaande dezelfde activiteit.

III. BELANGHEBBENDHEID

Juridisch kader

1. Eveneens achten de Belanghebbenden zich belanghebbenden als gecodificeerd in artikel 1:2 Awb. Het artikel 1:2 Awb kent drie wijzen waarop belanghebbendheid kan ontstaan. Artikel 1:2 lid 2 Awb codificeert wanneer een bestuursorgaan zelf als belanghebbende heeft te gelden, terwijl artikel 1:2 lid 3 Awb stipuleert wanneer een rechtspersoon als belanghebbende krachtens de Awb kan worden aangeduid. Een burger, zoals de Belanghebbenden welke door uw Gedeputeerde Staten niet als belanghebbenden zijn aangeduid in het bestreden besluit, wordt als belanghebbende in de zin van de Awb beschouwd indien het een burger betreft wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Voor Belanghebbenden is het, om als belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 lid 1 Awb te worden aangeduid, van belang of zij degenen zijn wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.
2. Om te worden gekwalificeerd als 'degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken' - zoals vereist in artikel 1:2 lid 1 Awb - dient het belang van 'degene' als een objectief bepaalbaar, persoonlijk, eigen, rechtstreeks en actueel belang te worden aangeduid.
3. Het 'objectief bepaalbaar belang' behelst dat louter emotionele, psychische, principiële of gevoelsmatige belangen niet tot belanghebbendheid kunnen leiden. Wanneer een belang niet voldoende objectief bepaalbaar is, kan dit belang niet leiden tot belanghebbendheid. Dit criterium voor belanghebbendheid is, gezien de parlementaire geschiedenis, gericht op het voorkomen van belanghebbendheid vanwege louter subjectieve gevoelens van betrokkenheid, ongeacht de sterkte van deze gevoelens. Zo overwoog de wetgever:

*"...Een louter subjectief geval van sterke betrokkenheid bij een bestuursbesluit is, hoesteeek dat gevoel ook moge zijn, niet voldoende om te kunnen spreken van een rechtstreeks bij een besluit betrokken belang..."*²⁸
4. Een 'eigen belang' houdt in dat de appellant geen juridische procedure in de bestuursrechtelijke kolom der rechtsbescherming kan starten indien deze andere belangen dan die van hem- of haarzelf betreffen. Een appellant kan enkel ageren ten aanzien van zijn eigen betrokken belangen.
5. De verplichting tot voldoen aan het vereiste van een 'rechtstreeks betrokken belang' voordat belanghebbendheid kan worden aangenomen, dient ter voorkoming van een te grote uitbreiding van de kring belanghebbenden. Het vereist een mogelijk oorzakelijk verband tussen een besluit of andere bestuurshandeling enerzijds, en de feitelijke belangen van een persoon of entiteit anderzijds. Het betreft hiermee een zekere causaliteitsgedachte. Hoewel niet sprake hoeft zijn van een rechtstreekse aantasting van belangen, dient een voldoende hecht oorzakelijk verband wel degelijk te worden geconstateerd.
6. Het 'actueel belang' houdt in dat niet voor een onzeker toekomstig belang kan worden opgekomen. De vereiste actualiteit behelst twee aspecten. Allereerst maakt dit dat een appellant niet kan ageren tegen een onvoldoende gematerialiseerd besluit. Een besluit als in artikel 1:3 Awb is dan nog niet gecreëerd. Dit aspect voorkomt dat in de bestuursrechtelijke kolom der rechtsbescherming enige juridische stap kan worden gezet voordat een bestuursrechtelijk besluit is genomen. Ten tweede maakt het vereisten van het actueel belang dat een appellant

²⁷ ABRvS 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2184, r.o. 4.1.

²⁸ Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p 32.



géén stappen kan ondernemen op basis van een louter in zijn belevingswereld bestaand plan.

7. Het persoonlijk belang behelst dat een burger voldoende persoonlijk, of individueel, belang toekomt. Aan de persoon of entiteit moet een min of meer bijzonder belang bij een (te nemen) besluit aannemelijk zijn, waardoor deze zich in voldoende mate weet te onderscheiden van eenieder of van een grote (open) groep personen. In de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'de Afdeling') wordt opgemerkt dat er sprake is van een voldoende persoonlijk belang wanneer de burger 'rechtstreeks feitelijke gevolgen' ervaart.²⁹ Hierop dient echter wel een correctie te worden toegepast, aangezien niet alle rechtstreeks feitelijke gevolgen leiden tot belanghebbendheid. Deze rechtstreeks feitelijke gevolgen moeten tevens 'gevolgen van enige betekenis' zijn. Deze ontbreken wanneer de gevolgen wel zijn vast te stellen, maar de gevolgen van de activiteit voor de woon-, leef-, of bedrijfssituatie van een betrokken burger gering zijn. Bij een dergelijke situatie kan alsnog niet tot een voldoende persoonlijk belang worden gekomen, waardoor belanghebbendheid in de zin van artikel 1:2 lid 1 Awb ontbreekt.³⁰
8. In het kader van de Wet natuurbescherming heeft de Afdeling in meerdere uitspraken geduid wanneer kan worden gesproken van een persoonlijk belang. Bepalend is in deze de vraag of ter plaatse van de woningen of percelen van Belanghebbenden gevolgen kunnen worden ondervonden van de activiteit.³¹ Dit betekent echter niet dat afstand geen te verdisconteren omstandigheid is indien belanghebbendheid moet worden vastgesteld in zaken die zich toespitsen op de Wet natuurbescherming en Natura 2000-gebieden. Uit de uitspraak van de Afdeling van 29 september 2021³² vloeit voort dat, hoewel de afstand niet bepalend is, deze wel aanwijzingen kan bieden of er sprake zal zijn van een rechtstreeks feitelijke gevolgen die worden ervaren bij de woning of op de percelen van belanghebbenden. Centraal staat aldus de vraag of op percelen gevolgen van niet-geringe betekenis worden ervaren, waarbij afstand - hoewel niet doorslaggevend - wel degelijk een rol kan spelen in de vaststelling van deze gevolgen van niet-geringe betekenis.

Belanghebbendheid van Belanghebbenden

9. Gezien het bovenstaande achten Belanghebbenden dat zij zijn te kwalificeren als Belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 Awb. Belanghebbenden stellen zich op het standpunt dat Belanghebbende sub 6 als belanghebbende omschreven in artikel 1:3 lid 3 Awb is aan te duiden, terwijl de overige Belanghebbenden zich belanghebbende als in artikel 1:3 lid 1 Awb achten.

Belanghebbenden als in artikel 1:2 lid 1 Awb

10. Het gros van de Belanghebbenden (alle Belanghebbenden behoudens Belanghebbende sub 6) acht zich aldus belanghebbende als in artikel 1:2 lid 1 Awb. Zij stellen zich derhalve op het standpunt dat sprake is van een objectief bepaalbaar, persoonlijk, eigen, rechtstreeks en actueel belang.
11. Allereerst betogen de Belanghebbenden dat sprake is van een persoonlijk belang. Zij betogen dat sprake is van de vereiste rechtstreekse feitelijke gevolgen, terwijl deze ervaren gevolgen niet van geringe betekenis zullen zijn. Hiervoor is het belangrijk om op te merken dat de woningen van Belanghebbenden op zeer korte afstand van de percelen waartegen handhavend optreden is verzocht, zijn gelegen. De woningen op het percelen plaatselijk bekend als de [REDACTED] en [REDACTED] liggen op pakweg 80 meter van één van de litigieuze percelen waarop de lelieteelt wordt ontplooid. De woning op het perceel plaatselijk bekend als de [REDACTED] is gelegen op een afstand van 110 meter, terwijl de woning en de onderneming aan de [REDACTED] evenals de woning aan de [REDACTED] direct naast de percelen waar de lelieteelt plaatsvindt, is gelegen.

Door deze korte afstand, achten Belanghebbenden dat zij rechtstreekse feitelijke gevolgen van niet-geringe betekenis ervaren. Deze gevolgen zijn allereerst gelegen in de aantasting van de gezondheid. Het onderzoek door het RIVM getiteld 'Bestrijdingsmiddelen en omwonenden: samenvattend rapport over blootstelling en mogelijke gezondheidseffecten' geeft immers (onderbouwd) aan dat op afstanden van meer dan 500 meter restanten van gewasbeschermingsmiddelen/pesticiden zijn aangetroffen. Deze zijn onder meer aangetroffen in de urine van

²⁹ ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, r.o. 3.2.

³⁰ ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, r.o. 3.2.

³¹ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1781, r.o. 18.

³² ABRvS 29 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2175, r.o. 4-4.2.



personen woonachtig op meer dan 500 meter.³³ Daarbij is tevens opgemerkt dat de concentratie van aangetroffen restanten van gewasbeschermingsmiddelen en pesticiden hoger is naarmate dichterbij een cirkel van 250 meter rondom de activiteit/het project wordt verbleven.³⁴ Alle Belanghebbenden wonen binnen of nabij de cirkel van 250 meter rondom de lelieteelt. Derhalve kan worden gesteld dat Belanghebbenden thans gevolgen van deze activiteit ondervinden doordat deze met (restanten) gewasbeschermingsmiddelen worden geconfronteerd.

12. Deze (restanten van) gewasbeschermingsmiddelen hebben daarnaast gevolgen van niet-geringe betekenis. Al jarenlang wordt in academische literatuur, welke is opgesteld naar aanleiding van academisch onderzoek, gewaarschuwd voor de gevolgen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen/pesticiden. Deze kunnen, zoals blijkt uit deze onderzoeken, grote gevolgen met zich brengen. Met name de vergroting van de kans op neurodegeneratieve aandoeningen is hierbij veelvuldig onderzocht (bijlagen 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31). Uit deze onderzoeken blijkt dat de activiteit/het project grote gevolgen voor de gezondheid van omwonenden kan hebben, doordat deze een vergrote kans ondervinden om ziekten als de ziekte van Parkinson, Alzheimer en amyotrofische lateraal sclerose (ALS) te ontwikkelen.

- **bijlage 23:** Ascherio e.a., 'Pesticide Exposure and Risk for Parkinson's Disease', Wiley InterScience 2006, p. 197-203.
- **bijlage 24:** Richardson e.a., 'Elevated Serum Pesticide Levels and Risk for Alzheimer Disease', JAMA Neurology 2014, afl. 3, p. 284-290.
- **bijlage 25:** Shrestha e.a., 'Pesticide use and incident Parkinson's disease in a cohort of farmers and their spouses', Environmental Research 2020, afl. 191, p. 1-14.
- **bijlage 26:** Baltazar e.a., 'Pesticides exposure as etiological factors of Parkinson's disease and other neurodegenerative diseases - A mechanistic approach', Toxicologie Letters 2014, afl. 230, p. 85-103.
- **bijlage 27:** Van der Mark e.a., 'Occupational exposure to pesticides and endotoxin and Parkinson disease in the Netherlands', Occupational and Environmental Medicine 2014, afl. 71, p. 757-764.
- **bijlage 28:** Baldi e.a., 'Neurodegenerative Diseases and Exposure to Pesticides in the Elderly', American Journal of Epidemiology 2003, afl. 5, p. 409-414.
- **bijlage 29:** Aloizou e.a., 'Pesticides, cognitive functions and dementia: A review', Toxicology Letters 2020, afl. 326, p. 31-51.
- **bijlage 30:** Malek e.a., 'Pesticide exposure as a risk factor for amyotrophic lateral sclerosis: A meta-analysis of epidemiological studies', Environmental Research 2012, afl. 117, p. 112-119.
- **bijlage 31:** Van Maele-Fabry e.a., 'Occupational exposure to pesticides and Parkinson's disease: A systematic review and meta-analysis of cohort studies', Environment International 2012, afl. 46, p. 30-43.

Dergelijke gevolgen voor de gezondheid zijn niet aan te duiden als gevolgen van geringe betekenis, waardoor Belanghebbenden van mening zijn dat zij allen aan te duiden als belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 lid 1 Awb. De aantasting van de gezondheid achten Belanghebbenden een feitelijk gevolg van niet-geringe betekenis, waardoor volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling zij allen zijn aan te merken als belanghebbenden. Daarbij wensen Belanghebbenden te benadrukken dat de onderneming [REDACTED] - Belanghebbenden sub 2 en 3 - ook als belanghebbende is aan te merken vanwege de feitelijke gevolgen welke op het economische spectrum kunnen worden gevonden. Het hierboven uiteengezette gevaar van gewasbeschermingsmiddelen is al jaren in het nieuws, en vele groepen mensen zijn hiervan op de hoogte (bijlage 32). Doordat [REDACTED] op diens perceel de activiteiten geassocieerd met diens onderneming verricht - zoals trainingen, workshops en begeleiding (bijlage 33) - wordt [REDACTED] tevens geraakt in een persoonlijk economisch belang. Door de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen op zéér korte afstand van diens perceel én de algemene kennis dat aan gewasbeschermingsmiddelen zoals toegepast bij de activiteit/het project, zijn minder mensen genegen om de noodzakelijke trainingen, begeleiding of workshops bij [REDACTED] te volgen. Potentiële klanten worden afgeschrikt doordat zij, door de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen, worden blootgesteld aan verhoogde kansen op ingrijpende aandoeningen als Parkinson, Alzheimer en ALS. De economische gevolgen welke [REDACTED] leidt als gevolg van de activiteit zijn dus ook te kwalificeren als feitelijke gevolgen van niet-geringe betekenis.

- **bijlage 32:** artikelen over sierteelt en risico's d.d. 18 oktober 2020 en 21 april 2023
- **bijlage 33:** werkwijze [REDACTED] afkomstig van website [REDACTED]

³³ Vide bijlage 17, p. 3, 17, 32.

³⁴ Vide bijlage 17, p. 32.



13. Verder ervaren Belanghebbenden een sociaal feitelijk gevolg van enige betekenis, nu - doordat de gevaren van gewasbeschermingsmiddelen algemeen bekend zijn³⁵ - ouders/verzorgers van de vriendjes en vriendinnetjes van de kinderen van Belanghebbenden niet wensen dat hun kinderen op visite komen bij de kinderen van Belanghebbenden. Deze ouders vrezen voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, waar - zoals reeds aangetoond - aanzienlijke gezondheidsrisico's aan zijn verbonden, op het moment dat hun kinderen aanwezig zijn op de percelen of in de woningen van Belanghebbenden. Ook dit is aan te merken als een feitelijk gevolg van niet-geringe betekenis.
14. Naast het persoonlijk belang, stellen Belanghebbenden zich op het standpunt dat deze Belanghebbenden ook een objectief bepaalbaar, rechtstreeks betrokken, actueel en eigen belang hebben. De lelieteelt en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen speelt op dit moment, gezien het gegeven dat [REDACTED] een herhaalde teelt beoogd. Ook zijn de belangen niet louter subjectief, nu Belanghebbenden deze met verschillende wetenschappelijke onderzoeken hebben onderbouwd. Verder komen de Belanghebbenden op voor hun eigen belangen, waarin zij niet middels een overeenkomst of andere afgeleide constructie worden geraakt. Belanghebbenden worden zelf geraakt in de uitoefening van bedrijf of beroep, en het persoonlijke leefgenot en gebruik van hun percelen.
15. Aldus achten Belanghebbenden dat de - voor belanghebbendheid als in artikel 1:2 lid 1 Awb noodzakelijke - feitelijke gevolgen van niet-geringe betekenis bij alle Belanghebbenden aanwezig zijn. Een oordeel dat belanghebbendheid ontbreekt, achten de Belanghebbenden dan ook niet op de plaats.

Belanghebbende als in artikel 1:2 lid 3 Awb

Naast de belanghebbendheid als in artikel 1:2 lid 1 Awb, achten de Belanghebbenden dat Belanghebbende sub 6 (hierna voor de eenvoud aangeduid als: [REDACTED] eveneens belanghebbende. Dit op basis van artikel 1:2 lid 3 Awb. Krachtens bestendige jurisprudentie dient een rechtspersoon als belanghebbende als in artikel 1:2 lid 3 Awb te worden gekwalificeerd indien deze rechtspersoon krachtens zijn statutaire doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een rechtstreeks bij het litigieuze besluit betrokken algemeen of collectief belang in het bijzonder behartigt.³⁶ Met dit artikel heeft de wetgever, blijkens de totstandkomingsgeschiedenis van de Awb³⁷, willen realiseren dat organisaties als belanghebbende in een procedure kunnen handelen indien een door hen behartigt en middels de statuten aangetrokken belang, is betrokken bij het besluit waartegen deze organisatie wenst te ageren.

16. Zoals voortvloeit uit **bijlage 7** bij dit beroepschrift, heeft de [REDACTED] zich de, als navolgend opgesomde, doelen gesteld:
1. het promoten van biodiversiteit, in de ruimste zin van het woord, in de gemeente Westerveld;
 2. het verrichten van alle verdere handelingen, die met het vorenstaande inde ruimste zin verband houden of daartoe bevorderlijk kunnen zijn.

Daarnaast verricht de [REDACTED] diverse handelingen om het doel te verwezenlijken. Zo worden, krachtens artikel 3 lid 2 van de statuten van de [REDACTED] de gestelde doelen nagestreefd door:

1. voorlichting te geven aan inwoners van de gemeente Westerveld en in de buurtschappen in het bijzonder;
 2. gesprekspartner te zijn voor de overheid, organisaties op het gebied van landschapsbeheer en natuur en andere belanghebbenden;
 3. activiteiten in het gebied te organiseren die leiden tot verdergaande biodiversiteit.
17. Aldus behartigt de [REDACTED] krachtens diens statuten een bij het bestreden besluit betrokken belang, namelijk de biodiversiteit in het - in de gemeente Westerveld gelegen - deel van het Natura 2000-gebied 'Drents-Friese Wold & Leggelderveld'. Hiermee is aan het eerste vereiste voor belanghebbendheid van rechtspersonen voldaan.

Daarnaast voert de [REDACTED] eveneens feitelijke werkzaamheden uit ten behoeve van de realisatie van diens gestelde doelen. Deze activiteiten zijn hoofdzakelijk gelegen in het delen van expertise en het geven van voorlichting. Met deze feitelijke werkzaamheden wordt ook aan het tweede vereiste voor belanghebbendheid van rechtspersonen voldaan.

18. Gezien het bovenstaande achten Belanghebbenden dat ook de [REDACTED] is aan te merken als belanghebbende. Een oordeel dat de [REDACTED] gezien diens statutaire doelstelling én de feitelijke werkzaamheden niet als

³⁵ Vide bijlage 32.

³⁶ ABRvS 18 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:779, r.o. 3.2.

³⁷ Kamerstukken II 1988/1989, 21 221, nr. 3, p. 32-35.



belanghebbende is aan te duiden, achten Belanghebbenden niet juist.

IV. SCHENDING ZORGVULDIGHEIDSBEGINSEL EN MOTIVERINGSBEGINSEL

1. Nu Belanghebbenden zich op het standpunt stellen dat zij als belanghebbenden ex artikel 1:2 Awb zijn te kwalificeren, én beschikken over voldoende procesbelang, betogen zij tevens dat zij ontvankelijk zijn in de inhoudelijke bezwaren ten aanzien van het in deze procedure bestreden besluit. De eerste grondslag waarop het beroep van Belanghebbenden wordt gefundeerd, betreft een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en - in het verlengde van deze schending van de vereiste zorgvuldigheid - een schending van het motiveringsbeginsel. Ten behoeve van de onderbouwing van diens beroepsgrond(en) wensen Belanghebbenden allereerst het juridisch kader uiteen te zetten.

Juridisch kader: zorgvuldigheidsbeginsel en motiveringsbeginsel

Zorgvuldigheidsbeginsel

2. Het zorgvuldigheidsbeginsel betreft één van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het Nederlands bestuursrecht kent een behoorlijk aantal van dergelijke beginselen, waarvan een aantal zijn gecodificeerd terwijl een aantal niet zijn gecodificeerd (en door de rechtspraak worden ontwikkeld). Het zorgvuldigheidsbeginsel betreft één van de gecodificeerde beginselen van behoorlijk bestuur.
3. Artikel 3:2 Awb bevat de codificatie van het zorgvuldigheidsbeginsel. Dit algemeen beginsel van behoorlijk bestuur verplicht een bestuursorgaan tot het vergaren van de nodige kennis omtrent relevante omstandigheden én feiten inzake het te nemen besluit. Het betreft een zeer omvangrijk beginsel, dat uiteenvalt in een viertal categorieën zorgvuldigheidseisen.³⁸
4. Allereerst vloeit uit het zorgvuldigheidsbeginsel een aantal eisen betreffende de correcte bejegening van de burger voort. Hierbij kan worden gedacht aan mededelingsplichten, waarschuwplichten, gelegenheden tot herstel van verzuimen en de meer algemene plicht tot fatsoenlijke behandeling. Echter, ook het horen en - in het geval van bijvoorbeeld handhavend optreden - het vragen van zienswijzen zijn eisen welke voortkomen uit de categorie zorgvuldigheidseisen betreffende een correcte, en deswege zorgvuldige, bejegening van de burger.
5. De tweede categorie betreft eisen in het kader van een voldoende zorgvuldig onderzoek van de feiten en te betrekken belangen in het relevante geval. Hieronder valt bijvoorbeeld de onderzoeksplicht naar feiten en omstandigheden, de verplichting voor het bestuursorgaan om in bepaalde zaken advies in te winnen, en de verplichting om voldoende diepgaand onderzoek te verrichten.
6. De derde categorie betreft de zorgvuldigheid van de beslissingsprocedure. Het zorgvuldigheidsbeginsel vereist dat het beslismoment inzake het voorliggende besluit zorgvuldig wordt uitgekozen, alsmede dat 'partijdige' bestuurders of ambtenaren (bestuurders of ambtenaren met enig persoonlijk belang bij het te nemen besluit) niet direct bij het besluitvormingsproces worden betrokken, om de neutraliteit - en deswege de zorgvuldigheid - van de procedure te waarborgen.
7. De vierde en laatste categorie van zorgvuldigheidseisen betreft de zorgvuldigheidseisen inzake een deugdelijke besluitvorming. Waar de voorgaande drie categorieën met name zien op de zorgvuldigheid van het formele traject bij de totstandkoming van een besluit, normeert deze vierde categorie voornamelijk de materieelrechtelijke inhoud van het besluit. Het vereist dat het besluit, op straffe van onrechtmatigheid wegens strijdigheid met het zorgvuldigheidsbeginsel, het besluit enkel ziet op hetgeen dat is verzocht, alle wettelijke mogelijkheden in ogenschouw neemt, de minst bezwarende variant behelst (waarmee enige overlap met het evenredigheidsbeginsel uit artikel 3:4 lid 2 Awb ontstaat), en een toepasselijke wijze van belangenafweging bevat. Daarbij moet het tevens een bepaling van de af te wegen - en te toetsen - belangen bevatten. Wanneer daarvan geen - dan wel onvoldoende - sprake is, zal het besluit als onrechtmatig worden bestempeld wegens strijdigheid met het zorgvuldigheid uit artikel 3:2 Awb.
8. Een concrete uitwerking van de tweede categorie van eisen voortvloeiende uit het zorgvuldigheidsbeginsel is te vinden in artikel 7:13 lid 7 Awb. Dit artikel stipuleert dat een bestuursorgaan, wanneer het afwijkt van een advies van een commissie als omschreven in artikel 7:13 lid 1 Awb, dit advies dient mee te zenden en de reden voor afwijking

³⁸ Bröring e.a., *Bestuursrecht I*, Den Haag: Boom Juridisch, 2019, p. 278.



daarbij dient te vermelden. Uit deze bepaling - artikel 7:13 lid 7 Awb - is af te leiden dat het bestuursorgaan onderzoek dient te doen naar de betrokken feiten, omstandigheden, te betrekken belangen en wettelijke voorschriften ter beoordeling van het door de commissie verstrekte advies.

Motiveringsbeginsel

9. Het motiveringsbeginsel betreft wederom een gecodificeerd algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Dit beginsel is gecodificeerd in afdeling 3.7 Awb, waarbinnen artikel 3:46 Awb als leidende bepaling kan worden beschouwd. Dit artikel stipuleert dat een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering. Deze deugdelijke motivering bestaat uit twee aspecten. Allereerst dient een motivering kenbaar te zijn, terwijl deze - ten tweede - ook draagkrachtig behoort te zijn.³⁹
10. De kenbaarheid ziet op de aanwezigheid van enige motivering. Tenzij sprake is van enige uitzondering zoals bijvoorbeeld omschreven in artikel 3:48 lid 1 Awb, dient - om aan de eis van kenbaarheid te voldoen - een besluit te zijn vergezeld door enige motivering. Deze motivering dient daarnaast, om als kenbaar te kwalificeren, begrijpelijk te zijn.⁴⁰ Dit houdt in dat de motivering door de burger kan worden begrepen.⁴¹ Indien een motivering mogelijk kán worden gegeven, maar deze door (ongoorloofde) afwezigheid of onbegrijpelijkheid voor de burger vooralsnog verborgen blijft, ontstaat een strijdigheid met het motiveringsbeginsel. Door het ontbreken van een kenbare motivering kan niet worden gesproken van een deugdelijke motivering, wat met zich brengt dat een strijdigheid met het in artikel 3:46 Awb opgenomen motiveringsbeginsel ontstaat.
11. Wanneer sprake is van een kenbare motivering, dient deze vervolgens draagkrachtig te zijn. Dit houdt in dat het besluit wordt gedragen door rationele en consistente overwegingen. Daarbij moeten de aangedragen argumenten van een zodanig gewicht zijn, dat het genomen besluit daardoor wordt gerechtvaardigd.⁴² Wanneer een motivering onvoldoende gewichtige of coherente argumenten bevat om het besluit te dragen, ontstaat aldus een strijdigheid met het motiveringsbeginsel. In dergelijke gevallen wordt niet voldaan aan het gebod van een deugdelijke motivering, waardoor een strijdigheid met artikel 3:46 Awb - en aldus het motiveringsbeginsel - ontstaat.

Juridisch kader: artikel 2.7 lid 2 Wnb

12. Om de door Belanghebbenden betoogde schending van het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel op een juiste manier te kunnen duiden, is het eveneens van belang om ten aanzien van artikel 2.7 lid 2 Wnb - de bepaling waarop het primaire handhavingsverzoek was gefundeerd - het juiste juridische kader te schetsen.
13. Het artikel 2.7 lid 2 Wnb betreft een verbod om - in afwezigheid van een vergunning van Gedeputeerde Staten - een project te realiseren dat niet direct verband houdt met, of nodig is voor het beheer van een, Natura 2000-gebied, maar dat alsnog afzonderlijk dan wel in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Dit artikel vormt een nationale implementatie van hetgeen vastgelegd in artikel 6 lid 2 en lid 3 van de Habitatrichtlijn (hierna: 'Hr'). Zowel artikel 2.7 lid 2 Wnb als artikel 6 lid 2 en lid 3 Hr verbieden het ontplooiën van een project dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor de speciale beschermingszones aangewezen op grond van artikel 3 lid 1 jo. artikel 4 lid 4 Hr (de Natura 2000-gebieden).

Definitie begrip 'project'

14. De vraag is vervolgens wanneer exact kan worden gesproken over een 'project' in de zin van artikel 2.7 lid 2 Wnb. Hierbij is het allereerst belangrijk op te merken dat het begrip 'project' niet wordt gedefinieerd in de Wet natuurbescherming, noch de Habitatrichtlijn. Desalniettemin is het begrip nader uiteengezet in jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: 'HvJ EU') en de Afdeling. Hierbij is met name de uitspraak van de

³⁹ Schlössels & Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Band 1*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 381-382.

⁴⁰ CRvB 24 september 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3123.

⁴¹ Schlössels & Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Band 1*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 381-382.

⁴² Schlössels & Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Band 1*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 381-382.



afdeling van 29 mei 2019⁴³ - de beruchte PAS-uitspraak - en het daaraan voorafgaande arrest van het HvJ EU⁴⁴ van belang.

15. Het HvJ EU - en in navolging daarvan; de Afdeling - hebben het begrip 'project' nader gedefinieerd. Het HvJ EU heeft opgemerkt dat activiteiten welke onder de reikwijdte van het projectbegrip als omschreven in de richtlijn 2011/02/EU (ook bekend als de MER-richtlijn), a fortiori onder de werkingssfeer van het projectbegrip uit de Habitatrichtlijn vallen. In de MER-richtlijn wordt - kort en bondig gezegd - een activiteit als een project gedefinieerd indien sprake is van een fysieke ingreep in het natuurlijk milieu.

Het projectbegrip in de Habitatrichtlijn gaat echter verder, en zoekt aansluiting bij de aanwezigheid van de - eveneens in de Habitatrichtlijn genoemde - 'significante gevolgen'. In diens arrest van 7 november 2018 overweegt het HvJ EU dat voor de definitie als 'project' behoort te worden nagegaan of de betreffende activiteit significante gevolgen kan hebben voor een beschermd gebied.⁴⁵ Dit oordeel is door de Afdeling in diens uitspraak van 29 mei 2019 overgenomen.⁴⁶

16. Vervolgens is het de vraag welke activiteiten als één project zijn aan te duiden. Ook hierover heeft de Afdeling in diens uitspraak van 29 mei 2019 een relevante passage opgenomen.⁴⁷ De Afdeling overweegt - in navolging van diens uitspraak van 18 juli 2018⁴⁸, welke diens oorsprong vindt in de uitspraak van het HvJ EU van 13 april 2013⁴⁹ - dat alle activiteiten die tezamen één project vormen, dienen te worden beschouwd als één geheel (en derhalve: één project).

17. Deze passage brengt echter een bijzondere situatie met zich, doordat een kardinale vraag onbeantwoord blijft. Niet inzichtelijk is wanneer een activiteit als een te onderscheiden 'project' moet worden aangemerkt, en wanneer sprake is van een activiteit behorende tot een geheel van activiteiten die moeten worden beschouwd als één geheel (zoals in rechtsoverweging 11.6 uit de uitspraak van 29 mei 2019).

Deze vraag wordt echter wél beantwoord in de jurisprudentie van het HvJ EU. Het arrest van 14 januari 2010 biedt een antwoord aangaande deze hiaat in de definiëring. Dit arrest, gewezen in een geschil tussen Stadt Papenburg en de Bondsrepubliek Duitsland, gaat in op de vraag wanneer een activiteit als één project of onderscheidende projecten moet worden gekwalificeerd.⁵⁰ In deze kwestie, welke - kort gezegd - ziet op de vraag of het herhaaldelijk uitbaggeren van een vaargeul moet worden beschouwd als één project of diverse opeenvolgende projecten, oordeelde het HvJ EU dat de kwalificatie als één project of als opeenvolgende projecten afhankelijk is van de aard van de werkzaamheden en de voorwaarden waaronder deze worden uitgevoerd, en of de ecologische en feitelijke omstandigheden dusdanig kunnen wijzigen dat een periodieke herbeoordeling met het oog op de beschermingsdoelstellingen van de Habitatrichtlijn nodig lijkt te zijn.⁵¹

18. Belanghebbenden achten, met inachtneming van hetgeen bepaald in het arrest van 14 januari 2010, dat de aard en voorwaarden van de werkzaamheden, alsmede de te onderscheiden mate van significante gevolgen, van doorslaggevende betekenis zijn voor de kwalificatie van activiteiten als één of meerdere projecten als in de Wet natuurbescherming en Habitatrichtlijn.

Dit omdat het HvJ EU in diens uitspraak van 14 januari 2010 oordeelt dat, naast de aard en voorwaarden van de werkzaamheden, van belang is of de ecologische omstandigheden kunnen wijzigen. Deze wijziging van ecologische omstandigheden hangt, naar standpunt van Belanghebbenden, nauw samen met de wijziging van de te

⁴³ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 4-4.2.

⁴⁴ HvJ EU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882.

⁴⁵ HvJ EU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882.

⁴⁶ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 4.3.

⁴⁷ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 11.6.

⁴⁸ ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2449, r.o. 5.3.

⁴⁹ HvJ EU 13 april 2013, ECLI:EU:C:2013:220, r.o. 40.

⁵⁰ HvJ EU 14 januari 2010, ECLI:EU:C:2010:10, r.o. 35-51.

⁵¹ HvJ EU 14 januari 2010, ECLI:EU:C:2010:10, r.o. 35-51; Backes e.a., *Natuurbeschermingsrecht*, SDU: Den Haag 2017, p. 112.



onderscheiden mate van significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied. Naar standpunt van Belanghebbenden bestaat bij het wijzigen van de significante gevolgen een wijziging van de ecologische omstandigheden die een herbeoordeling met het oog op de beschermingsdoeleinden van de Habitatrichtlijn vereist.

Dit standpunt funderen Belanghebbenden op de systematiek van artikel 6 Hr, alsmede artikel 2.7 en 2.8 Wnb. De systematiek van beide bepalingen gaat namelijk uit van de premisse dat, indien significante gevolgen kunnen worden geconstateerd vanuit een situatie vóór vergunningaanvraag, een wijziging in deze situatie dient te worden onderworpen aan de vergunningssystematiek uit de Wnb. Bij een stijging van de significante gevolgen ontstaat naar standpunt van Belanghebbenden in essentie eenzelfde situatie als omschreven in artikel 2.7 lid 2 Wnb. Er is dan immer sprake van een stijging van significante gevolgen in vergelijking met de situatie vóór uitvoering van het project. Derhalve achten Belanghebbenden dat het door hen ingenomen standpunt - inhoudende dat een ecologische wijziging van de omstandigheden die een herbeoordeling vereist moet worden gekoppeld aan de wijziging (stijging) van de significante gevolgen - volledig past in de systematiek zoals uiteengezet in de Habitatrichtlijn, de Wet natuurbescherming en de jurisprudentie van zowel de Afdeling als het HvJ EU.

Definitie begrip 'significante gevolgen'

19. De tweede vraag die vervolgens opdoemt, is de vraag wanneer exact kan worden gesproken van de 'significante gevolgen' als omschreven in artikel 2.7 lid 2 Wnb. Ook voor het antwoord op deze vraag kan de jurisprudentie van het HvJ EU en de Afdeling worden opengeslagen.
20. Allereerst is het arrest van het HvJ EU van 7 september 2004⁵², ook bekend als het Kokkelvisserij-arrest, van belang. Dit arrest is gewezen naar aanleiding van prejudiciële vragen van de Afdeling. Één van de vragen van de Afdeling aan het HvJ EU betrof de vraag aan de hand van welke criteria moet worden beoordeeld of een plan of project significante gevolgen kan hebben. Naar aanleiding van deze vraag heeft het HvJ EU in rechtsoverwegingen 46 tot en met 49 geoordeeld dat voor de kwalificatie van gevolgen als 'significante gevolgen' moet worden gekeken naar de instandhoudingsdoelstellingen van een gebied.⁵³
21. De instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied betreffen de vastgelegde prioriteiten aangaande het behoud van het krachtens de Habitatrichtlijn en Wet natuurbescherming aangewezen Natura 2000-gebied. Zoals bekend betreft de bescherming voortkomend uit de Habitatrichtlijn en de Wet natuurbescherming een bescherming van in de Habitatrichtlijn - in Bijlage I en/of Bijlage II - genoemde natuurlijke habitats en soorten.⁵⁴ De bescherming in een Natura 2000-gebied betreft dus géén integrale bescherming van ieder organisme dat kan worden aangetroffen in het gebied, maar een beschermingsregime van vooraf vastgestelde natuurlijke habitats en soorten. Voor de bescherming van deze aangewezen soorten en habitats, zijn de Natura 2000-gebieden in het leven geroepen.

De verplichting tot het vaststellen van dergelijke gebieden - de Natura 2000-gebieden - is te vinden in artikel 3 lid 1 Hr. Vanwege de verplichting geformuleerd in dit artikel dient een lidstaat de beschermingszones - de Natura 2000-gebieden - vast te stellen voor de in Bijlage I en Bijlage II genoemde natuurlijke habitats en soorten, waarin een gunstige staat van instandhouding wordt behouden, of wordt hersteld.

Vervolgens behoort de lidstaat, krachtens hetgeen opgenomen in artikel 4 lid 4 Hr, daarbij tevens prioriteiten vast te stellen aangaande het instandhouden, behouden of herstellen van de op bijlage I of II van de Habitatrichtlijn genoemde habitats en soorten, waarvoor het beschermingsgebied is aangewezen. Deze vastgestelde prioriteiten, dit plan van aanpak aangaande het behoud of herstel van de habitats en soorten, betreffen de instandhoudingsdoelstellingen.
22. Ter definiëring van het begrip 'significante gevolgen' zijn volgens het HvJ EU deze instandhoudingsdoelstellingen van kardinaal belang. Zoals het HvJ EU in het arrest van 7 september 2004 bepaalt, wordt de significantie van de gevolgen bepaald middels een koppeling naar de instandhoudingsdoelstellingen.⁵⁵ Gevolgen voor een Natura 2000-gebied zijn slechts dan als significant aan te duiden, wanneer een negatief effect op de instandhoudings-

⁵² HvJ EU 7 september 2004, ECLI:EU:C:2004:482.

⁵³ HvJ EU 7 september 2004, ECLI:EU:C:2004:482, r.o. 46-49.

⁵⁴ HvJ EU 15 mei 2014, ECLI:EU:C:2014:330, r.o. 30; HvJ EU 11 april 2013, ECLI:EU:C:2013:220, r.o. 30.

⁵⁵ HvJ EU 7 september 2004, ECLI:EU:C:2004:482, r.o. 46.



doelstellingen kan worden veroorzaakt.⁵⁶ Kort gezegd moeten significante gevolgen worden aangenomen indien een activiteit (of geheel/complex van activiteiten) een negatief gevolg kunnen hebben voor de vastgelegde instandhoudingsdoelstellingen.

23. Hierbij is het belangrijk om op te merken dat het HvJ EU eveneens opmerkt dat de kwalificatie als 'project' in het verlengde van de definitie 'significante gevolgen' óók wordt bepaald door de aantasting van de instandhoudingsdoelstellingen.⁵⁷ Wanneer sprake is van een aantasting van de instandhoudingsdoelstellingen, moet worden gesproken van 'significante gevolgen', wat met zich draagt dat de activiteit (of - wederom - het geheel/complex van activiteiten) als een 'project' heeft te gelden vanwege deze significante gevolgen.
24. Deze aantasting, dan wel negatieve gevolgen, voor de instandhoudingsdoelstellingen dienen - volgens het HvJ EU - te worden vastgesteld aan de hand van objectieve gegevens. Het is derhalve slechts mogelijk om het standpunt in te nemen dat een activiteit géén significante gevolgen met zich draagt, indien dit standpunt wordt gefundeerd op objectieve gegevens.⁵⁸

Systematiek artikel 2.7 lid 2 Wnb

25. Met de definiëring van deze cruciale begrippen uit artikel 2.7 lid 2 Wnb, kan de systematiek voortvloeiende uit dit artikel inzichtelijk worden gemaakt. Artikel 2.7 lid 2 Wnb kent immers een enigszins bijzondere systematiek. De formulering van het artikel draagt immers geen algeheel en absoluut vergunningsstelsel zoals - bijvoorbeeld - opgenomen in artikel 2.1 lid 1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. In plaats daarvan is het vergunningsstelsel, vanwege de formulering opgenomen in artikel 2.7 lid 2 Wnb, slechts van toepassing indien sprake is van een 'project' dat 'significante gevolgen' met zich draagt, en niet direct verband houdt met het beheer van een Natura 2000-gebied. Dit houdt in dat uit artikel 2.7 Wnb, in combinatie met artikel 2.8 Wnb, een uitgebreide systematiek voortvloeit.
26. Deze systematiek houdt het volgende in. Allereerst dient te worden gezien of een (geheel/complex van) activiteit(en), moet worden gekwalificeerd als een vergunningplichtige activiteit. Dit betreft de eerste stap, inhoudende de voortoets. Indien hieruit voortvloeit dat - aan de hand van objectieve gegevens - kan worden uitgesloten dat de instandhoudingsdoelstellingen op negatieve wijze worden geraakt, betreft het géén activiteit waarvoor een vergunning ex artikel 2.7 lid 2 Wnb is vereist.

Het betreft een risico-beoordeling of de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar kunnen worden gebracht door het project. Gezien het voorzorgsbeginsel opgenomen in artikel 191 lid 2 van het Verdrag van de Europese Unie (hierna: 'VWEU'), dient echter op basis van objectieve gegevens te worden uitgesloten dat enig risico op significante gevolgen bestaat. Slechts dan kan worden gesproken over een project dat géén vergunning ex artikel 2.7 lid 2 Wnb vereist.

27. Op een aantal wijzen kan worden geconstateerd dat géén sprake is van significante gevolgen. Zo kan het voorkomen dat een nieuwe activiteit geen verslechtering met zich brengt ten opzichte van de voorgaande situatie. Deze voorgaande situatie wordt ook wel aangeduid als de 'referentiesituatie'.⁵⁹ Wanneer de realisatie van een project op basis van objectieve gegevens niet leidt tot een toename van de verslechtering ten opzichte van de referentiesituatie, kan naar oordeel van de Afdeling worden uitgesloten dat sprake is van significante gevolgen.⁶⁰

Ook is het toegestaan om in de fase van de voortoets de effecten voortkomend uit instandhoudingsmaatregelen (maatregelen gericht op het verwezenlijken van de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied, als genoemd in artikel 6 lid 1 Hr⁶¹), passende maatregelen (maatregelen gericht op het voorkomen van verslechtingen die een significante effect kunnen hebben op de bescherming van de in Bijlage I en Bijlage II van de Habitatrichtlijn

⁵⁶ HvJ EU 7 september 2004, ECLI:EU:C:2004:482, r.o. 46.

⁵⁷ HvJ EU 7 september 2004, ECLI:EU:C:2004:482, r.o. 48.

⁵⁸ HvJ EU 7 september 2004, ECLI:EU:C:2004:482, r.o. 44.

⁵⁹ ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, r.o. 17.2.

⁶⁰ ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, r.o. 17.2.

⁶¹ ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159, r.o. 34.1.



genoemde habitats en soorten waarvoor het Natura 2000-gebied is aangewezen⁶²) en autonome ontwikkelingen (effecten en veranderingen in kwaliteit - of kwaliteitsaspecten - van de beschermde habitats of soorten die los staan van genomen maatregelen⁶³) te verdisconteren. Hier zit echter wel een aanzienlijke beperking aan, welke de kern vormde van de PAS-uitspraak van de Afdeling en het daaraan voorafgaande arrest van het HvJ EU. Instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen mogen niet worden verdisconteerd indien nog niet is uitgewerkt hoe de voordelen tot stand zullen worden gebracht of het niveau van wetenschappelijke kennis het niet mogelijk maakt dat die voordelen met zekerheid in kaart worden gebracht of gekwantificeerd.⁶⁴

28. Indien in een voortoets niet kan worden uitgesloten dat géén significante gevolgen optreden, treedt de vergunningplicht voor projecten uit artikel 2.7 lid 2 Wnb in werking. Het project behoeft dan een vergunning. Dit maakt dat een zogenaamde 'passende beoordeling' dient te worden opgesteld.

Deze passende beoordeling, waarvoor de grondslag dient te worden gevonden in artikel 6 lid 3 (tweede volzin) Hr, betreft een toets waarbij moet worden onderzocht of significante gevolgen door het project daadwerkelijk kunnen worden uitgesloten.⁶⁵ Waar de voortoets een voorevaluatie inhoudt, waarbij wordt onderzocht of significante gevolgen op voorhand kunnen worden uitgesloten, betreft de passende beoordeling een onderzoek naar de aanwezigheid van significante gevolgen indien deze op voorhand niet kunnen worden uitgesloten.

29. Bij deze passende beoordeling geldt als uitgangspunt dat de toestemming voor het plan of project moet worden geweigerd wanneer niet met de zekerheid kan worden verkregen dat het plan of project géén effecten heeft die de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied aantasten. Deze stringente lezing van artikel 6 lid 3 Hr komt voort uit het in artikel 191 lid 2 VWEU besloten voorzorgsbeginsel.⁶⁶ Dit omdat, naar mening van het HvJ EU, slechts op deze wijze op een efficiënte manier kan worden voorkomen dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden worden aangetast door plannen of projecten.⁶⁷

30. Een dergelijk onderzoek in het kader van een passende beoordeling betreft geen sinecure. Krachtens jurisprudentie van zowel de Afdeling als het HvJ EU, dient sprake te zijn van een beoordeling welke geen leemten mag vertonen, en welke volledige, precieze en definitieve constatering en conclusies bevat die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de werkzaamheden voor het betrokken Natura 2000-gebied kunnen wegnemen.⁶⁸

Hierbij is het echter wel toegestaan om - naast de instandhoudingsmaatregelen, passende maatregelen en autonome ontwikkelingen - tevens mitigerende maatregelen mee te nemen in de beoordeling. Sterker nog, in overweging 28 uit diens uitspraak van 15 mei 2014⁶⁹ stelt het HvJ EU dat uit het voorzorgsbeginsel voortvloeit dat mitigerende maatregelen behoren te worden betrokken in deze beoordeling.

31. Naar aanleiding van de passende beoordeling zijn - logischerwijs - twee uitkomsten mogelijk. Indien de passende beoordeling tot voldoende zekerheid leidt dat géén negatieve gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden zullen optreden door het project of het plan, kan een vergunning als in artikel 2.7 lid 2 Wnb worden verleend. Wanneer de passende beoordeling deze zekerheid niet kan bieden, kan enkel met inachtneming van hetgeen bepaald in artikel 2.8 lid 4 Wnb het plan worden vastgesteld of de vergunning voor het project worden verleend.

Strijdigheid zorgvuldigheidsbeginsel en motiveringsbeginsel

⁶² ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159, r.o. 34.1.

⁶³ ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159, r.o. 12.

⁶⁴ HvJ EU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882; ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

⁶⁵ HvJ EU 7 september 2004, ECLI:EU:C:2004:482, r.o. 44-45.

⁶⁶ HvJ EU 15 mei 2014, ECLI:EU:C:2014:330, r.o. 26; HvJ EU 11 april 2013, ECLI:EU:C:2013:220, r.o. 41; HvJ EU 7 september 2004, ECLI:EU:C:2004:482, r.o. 57-58.

⁶⁷ HvJ EU 15 mei 2014, ECLI:EU:C:2014:330, r.o. 26.

⁶⁸ HvJ EU 15 mei 2014, ECLI:EU:C:2014:330, r.o. 27; ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159, r.o. 32.3.

⁶⁹ HvJ EU 15 mei 2014, ECLI:EU:C:2014:330, r.o. 28.



32. Gezien het bovenstaande achten Belanghebbenden dat het bestreden besluit een strijdigheid met het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel met zich draagt. Zoals opgemerkt hebben Belanghebbenden een handavingsverzoek aan Gedeputeerde Staten verzonden vanwege een vermeende overtreding van artikel 2.7 lid 2 Wnb. Belanghebbenden hebben dit als volgt geformuleerd:

"...Belanghebbenden wensen uw Gedeputeerde Staten te verzoeken om handhavend op te treden ten aanzien van de teelt van lelies en het gebruik van bestrijdingsmiddelen op de percelen kadastraal bekend als [REDACTED] sectie L, nummer [REDACTED]..."⁷⁰

33. Na en afwijzing van dit handavingsverzoek doordat - naar oordeel van Gedeputeerde Staten - géén significante gevolgen konden worden verwacht wegens de afstand tussen de percelen waar de lelieteelt en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen/bestrijdingsmiddelen plaatsvonden, hebben Belanghebbenden bezwaar gemaakt tegen dit besluit. Dit bezwaarschrift heeft Gedeputeerde Staten, ondanks dat de commissie rechtsbescherming van de provincie Drenthe oordeelde dat een aanvullende motivering noodzakelijk was, ongegrond verklaard. De grondslag van deze ongegrondverklaring werd gevonden in een (summiere) motivering waarin het standpunt werd ingenomen dat sprake zou zijn van een referentiesituatie. Deze referentiesituatie zou met zich dragen dat significante gevolgen zouden zijn uitgesloten.

Hierbij betoogt Gedeputeerde Staten tevens dat de vaststelling van de referentiesituatie zoals dit heeft plaatsgevonden in jurisprudentie van de Afdeling ten aanzien van bemestingsactiviteiten, tevens behoort te worden toegepast in situaties waar het gaat om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Gedeputeerde Staten onderbouwt dit standpunt door te verwijzen naar een uitspraak van uw rechtbank van 23 juni 2022⁷¹, alsmede het in dit beroepschrift genoemde arrest van het HvJ EU van 14 januari 2010⁷².

Met deze verwijzingen lijkt Gedeputeerde Staten tevens te betogen dat sprake is van één periodieke activiteit, welke één project vormt. Dit leiden Belanghebbenden af uit de volgende overweging van Gedeputeerde Staten:

"...niet nodig is dat op de referentiedatum reeds sprake was van lelieteelt, nu niet een individuele teelt, maar het voorgezette agrarische gebruik één project vormt..."⁷³

Doordat sprake is van een referentiesituatie, achten Gedeputeerde Staten dat kan worden vastgesteld dat significante gevolgen zijn uitgesloten. Dit lijken Gedeputeerde Staten te onderbouwen door op te merken dat de toelatingscriteria en gebruiksvoorschriften strenger en strikter zijn geworden, waardoor - zo menen Belanghebbenden - geen sprake zal zijn van een overschrijding van deze referentiesituatie.

Strijdigheid zorgvuldigheidsbeginsel

34. Deze onderbouwing van het bestreden besluit, zoals gegeven door Gedeputeerde Staten, achten Belanghebbenden in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel. Deze strijdigheid, leidende tot een onrechtmatigheid, wordt - naar oordeel van Belanghebbenden - aangetroffen in de tweede categorie van eisen voortvloeiend uit het zorgvuldigheidsbeginsel; de eisen aangaande een zorgvuldig onderzoek. Op diverse punten van het bestreden besluit achten Belanghebbenden sprake van een onzorgvuldigheid.
35. Allereerst achten Belanghebbenden een strijdigheid met het zorgvuldigheidsbeginsel aanwezig vanwege onvoldoende onderzoek naar de feiten en omstandigheden. Gedeputeerde Staten verklaren in het bestreden besluit dat de systematiek voor het bepalen van de referentiesituatie zoals uiteengezet door de Afdeling in diens uitspraak van 12 oktober 2022⁷⁴, tevens moet worden toegepast bij het bepalen van referentiesituaties aangaande gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Belanghebbenden achten dat Gedeputeerde Staten hiermee een bloot, en niet nader onderbouwd, standpunt inneemt dat niet wordt gefundeerd door enig onderzoek. Gezien de grote verschillen tussen de - door Gedeputeerde Staten gelijk gestelde - activiteiten aangaande het bemesten van land en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen had het naar standpunt van Belanghebbenden op de weg van Gedeputeerde

⁷⁰ Vide bijlage 15.

⁷¹ Rb. Noord-Nederland 23 juni 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:2136.

⁷² HvJ EU 14 januari 2010, ECLI:EU:C:2010:10.

⁷³ Vide bijlage 1 bij het pro forma beroepschrift.

⁷⁴ ABRvS 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874.



Staten gelegen om te onderbouwen waarom deze activiteiten vergelijkbare elementen bevatten, die een analoge toepassing van de beoordelingssystematiek aangaande referentiesituaties billijkt.

Dit heeft Gedeputeerde Staten echter niet gedaan. Enkel is verwezen naar een uitspraak van de voorzieningenrechter(!) uw rechtbank Noord-Nederland⁷⁵. In deze uitspraak - waar de voorzieningenrechter overigens enkel onvoldoende duidelijkheid zag ten aanzien van de toe te passen kwalificaties en systematiek om het verzoek van de eisende partij toe te wijzen - wordt niet verklaard dat de referentiesystematiek ten aanzien van het bemesten analoog moet worden toegepast bij casussen aangaande het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

Deze onderbouwing achten Belanghebbenden onvoldoende, waardoor zij zich op het standpunt stellen dat sprake is van onvoldoende onderzoek naar de feiten en omstandigheden van deze casus in vergelijking met casussen waar de discussie zich richt de activiteit bemesten. Hierdoor stellen Belanghebbenden zicht op het standpunt dat onvoldoende onderzoek is gedaan door Gedeputeerde Staten, en derhalve sprake is van een strijdigheid met het zorgvuldigheidsbeginsel die moet leiden tot een kwalificatie van het bestreden besluit als onrechtmatig.

36. De tweede onzorgvuldigheid wordt door Belanghebbenden eveneens gevonden in onvoldoende onderzoek naar de feiten en omstandigheden. Zoals reeds opgemerkt, hebben Belanghebbenden verzocht om handhaving ten aanzien van de lelieteelt én het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Hoewel deze activiteiten natuurlijk een grote verbondenheid kennen, zijn deze niet identiek.

Gezien het gegeven dat Belanghebbenden hebben verzocht om handhaving ten aanzien van onder meer de activiteit lelieteelt, en op geen enkele wijze méér activiteiten dan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen zijn meegenomen in de beoordeling van de vergunningsplicht ex artikel 2.7 lid 2 Wnb, achten zij het bestreden besluit in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel. Dit vanwege het feit dat géén onderzoek heeft plaatsgevonden naar alle activiteiten die samenhangen met de lelieteelt.

Zo is niet onderzocht of - bijvoorbeeld - de oogstactiviteiten, die gepaard gaan met werkzaamheden aangaande de waterstanden (**bijlage 34**), kunnen leiden tot significante gevolgen. Daarbij is ook niet beoordeeld of deze activiteiten aangaande de waterstanden in combinatie met het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen kunnen leiden tot significante gevolgen.

- **bijlage 34: illustratieve foto's van oogstactiviteiten d.d. december 2023**

Dit had Gedeputeerde Staten, gezien de definiëring van het begrip 'project', wél behoren te doen. De Afdeling heeft immers in diens uitspraak van 18 juli 2018⁷⁶ - welke diens oorsprong vindt in de uitspraak van het HvJ EU van 13 april 2013⁷⁷ - overwogen dat een project (zoals de lelieteelt) moet worden beoordeeld aan de hand van alle activiteiten die dit project vormen. Óók de oogstwerkzaamheden dienen derhalve als een te onderzoeken activiteit te worden bestempeld.

Gezien het gegeven dat Gedeputeerde Staten het handhavingsverzoek enkel heeft afgewezen na een - gebrekkig - onderzoek naar de gevolgen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, en geen onderzoek heeft verricht naar de additionele met lelieteelt samenhangende activiteiten, achten Belanghebbenden sprake van een onzorgvuldig onderzoek. Door deze onzorgvuldigheid achten zij het bestreden besluit onrechtmatig.

37. Een derde onzorgvuldigheid vinden Belanghebbenden in het door Gedeputeerde Staten ingenomen standpunt dat niet kan worden gesproken over significante gevolgen. Gedeputeerde Staten dat géén significante gevolgen ontstaan, doordat kan worden gesproken van een referentiesituatie. Belanghebbenden achten dit standpunt echter onvoldoende onderzocht.

Krachtens de systematiek van artikel 2.8 Wnb dient, indien intern wordt gesaldeerd met een referentiesituatie, dit te worden onderbouwd met objectieve gegevens. Uit deze objectieve gegevens dient voort te vloeien dat geen verslechtering van de middelen de Wnb en Hr beschermde habitats en soorten op zal treden. Enkel in het geval dat Belanghebbenden hebben in het bestreden besluit echter géén objectieve gegevens aangetroffen die enig inzicht bieden in de omvang van deze referentiesituatie, en waarom de litigieuze activiteit - de lelieteelt en het gebruik van

⁷⁵ Rb. Noord-Nederland 23 juni 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:2136.

⁷⁶ ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2449, r.o. 5.3.

⁷⁷ HvJ EU 13 april 2013, ECLI:EU:C:2013:220, r.o. 40.



gewasbeschermingsmiddelen - deze referentiesituatie niet zou overschrijden.

Nu deze objectieve gegevens niet zijn versterkt, achten Belanghebbenden dat onvoldoende onderzoek is verricht naar de referentiesituatie én de litigieuze activiteiten. Er wordt enkel volstaan met een niet nader uiteengezet of onderbouwd standpunt dat de litigieuze activiteiten binnen de referentiesituatie zouden vallen. Derhalve achten Belanghebbenden sprake van een onvoldoende onderzoek naar feiten en omstandigheden, wat leidt tot een strijdigheid met het zorgvuldigheidsbeginsel. Hierdoor achten Belanghebbenden sprake van een onrechtmatig besluit.

38. Gezien het bovenstaande trekken Belanghebbenden de conclusie dat sprake is van een onzorgvuldig besluit - dat derhalve als onrechtmatig dient te worden aangeduid - doordat onvoldoende sprake is van zorgvuldig onderzoek. Gedeputeerde Staten heeft in het bestreden besluit onvoldoende onderzoek verricht naar de toepasselijke wettelijke regelgeving, alsmede de te betrekken feiten en omstandigheden. Derhalve achten Belanghebbenden dat moet worden gesproken van een onzorgvuldig besluit, dat als onrechtmatig behoort te worden gekwalificeerd, en derhalve voor vernietiging aan aanmerking komt.

Strijdigheid motiveringsbeginsel

39. Voortkomend uit dit onvoldoende onderzoek constateren Belanghebbenden eveneens een schending van het motiveringsbeginsel. Deze schendingen treffen Belanghebbenden aan in zowel de kenbaarheid, als de draagkracht van de motivering.
40. Allereerst achten Belanghebbenden de draagkracht van de motivering onvoldoende. Gedeputeerde Staten hebben het bezwaar van Belanghebbenden ongegrond verklaard, en daarbij betoogt dat sprake is van één project, waarbij tevens - binnen dit project inhoudende periodieke activiteiten - een referentiesituatie kan worden vastgesteld. Met deze onderbouwing achten Gedeputeerde Staten dat kan worden uitgesloten dat significante gevolgen voor (de te beschermen waarden in) het Natura 2000-gebied kunnen optreden.
41. Deze onderbouwing bevat onvoldoende draagkracht doordat niet inzichtelijk wordt gemaakt waarom de systematiek aangaande het bepalen van de referentiesituatie bij bemesting analoog moet worden toegepast bij gewasbeschermingsmiddelengebruik. Gedeputeerde Staten stellen dat eenzelfde methode als toegepast door de Afdeling bij het bepalen van de referentiesituatie betreffende bemestingsactiviteiten moet plaatsvinden, maar motiveren de toepassing van dit kader enkel door op te merken dat de voorzieningenrechter van uw rechtbank deze systematiek zou hebben bevestigd.

Deze uitspraak⁷⁸ in voorlopige voorziening ziet op een handhavingsverzoek wegens een overtreding van de Wet natuurbescherming, waarbij middels een voorlopige voorziening is gevraagd om een handhavingsactie. Vanwege de gecompliceerde materie en het gegeven dat niet kon worden vastgesteld dat significante gevolgen waren uitgesloten noch dat deze zouden optreden, heeft de voorzieningenrechter van uw rechtbank onvoldoende duidelijkheid aangetroffen om mee te gaan in een dergelijk vergaand verzoek om voorlopige voorziening.⁷⁹

Dit betreft géén bevestiging van de systematiek zoals betoogd door Gedeputeerde Staten. Het betreft enkel een afwijzing van een verzoek tot handhaving vóórdat alle noodzakelijke informatie kon worden aangedragen. De uitspraak is dan ook geenszins, anders dan betoogt door Gedeputeerde Staten, een bevestiging van deze systematiek.

Nu geen nadere onderbouwing is geleverd waarom de bepaling van de referentiesituatie bij lelieteelt en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op eenzelfde manier dient te geschieden als bij bemestingsactiviteiten, achten Belanghebbenden dat de motivering aangaande de toepassing van deze systematiek onvoldoende draagkrachtig. Het bestreden besluit bevat géén nadere consistente en/of logische onderbouwing voor het standpunt, waardoor het - in de ogen van Belanghebbenden - niets meer betreft dan een enkel niet nader onderbouwd standpunt. Het ontbreekt aan voldoende consistente overwegingen waarop dit standpunt kan worden gefundeerd, waardoor niet kan worden gesproken van de krachtens artikel 3:46 Awb vereiste draagkracht. Het bestreden besluit dient derhalve, naar standpunt van Belanghebbenden, te worden gekwalificeerd als onrechtmatig wegens deze schending van het motiveringsbeginsel.

⁷⁸ Rb. Noord-Nederland 23 juni 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:2136.

⁷⁹ Rb. Noord-Nederland 23 juni 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:2136, r.o. 2.4-2.6.



42. Naast dit gebrek aan draagkracht constateren Belanghebbenden eveneens dat een deel van de motivering onvoldoende kenbaar is. Zoals reeds opgemerkt, betreft een project als in artikel 2.7 lid 2 Wnb het geheel van activiteiten welke dat project vormen. Belanghebbenden hebben verzocht om handhaving aangaande de lelieteelt, alsmede het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (in het handhavingsverzoek omschreven als 'bestrijdingsmiddelen'). De omvang van het verzoek bracht aldus met zich dat Gedeputeerde Staten eveneens onderzoek dienden te verrichten naar de andere mogelijke activiteiten met significante gevolgen samenhangende met de lelieteelt.

Gedeputeerde Staten heeft dit echter niet gedaan, en enkel een - naar standpunt van Belanghebbenden; ondeugdelijke - motivering verstrekt aangaande de gevolgen van gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Hierdoor is sprake van een niet-kenbare motivering aangaande cruciale onderdelen van het handhavingsverzoek, waardoor Belanghebbenden het bestreden besluit als onrechtmatig kwalificeren. Dit vanwege de strijdigheid met de krachtens artikel 3:46 Awb vereiste deugdelijke motivering.

43. Ten slotte wensen Belanghebbenden op te merken dat op Gedeputeerde Staten een verzwaarde onderzoeksplicht én motiveringsplicht rustten. Artikel 7:13 lid 7 Awb stipuleert immers dat, indien een bestuursorgaan afwijkt van het advies van een commissie als omschreven in artikel 7:13 lid 1 Awb - een commissie als de commissie Rechtsbescherming van de provincie Drenthe - de reden voor afwijking wordt vermeld. Daarbij zal deze motivering voor afwijking moeten voldoen aan artikel 3:46 Awb. Gezien Gedeputeerde Staten ondanks deze verplichting voortvloeiend uit artikel 7:13 lid 7 jo. artikel 3:46 Awb een onvoldoende onderzoek en motivering heeft verstrekt, achten Belanghebbenden het bestreden besluit onrechtmatig.
44. Derhalve constateren Belanghebbenden dat het bestreden besluit onvoldoende deugdelijk is gemotiveerd. Zowel het element draagkracht, als het element kenbaarheid, ontbreekt ten aanzien van diverse - in het bestreden besluit door Gedeputeerde Staten betrokken - standpunten.

Conclusie strijdigheid zorgvuldigheidsbeginsel en motiveringsbeginsel

45. Gezien het bovenstaande achten Belanghebbenden het bestreden besluit strijdig met het zorgvuldigheids- alsmede het motiveringsbeginsel. Het bestreden besluit kent een onzorgvuldig onderzoek naar de volgende onderdelen, met een motiveringsgebrek als gevolg, ten aanzien van de feiten en omstandigheden aangaande de toepasbaarheid van de beoordeling van de referentiesituatie zoals toegepast inzake bemestingsactiviteiten, en betreffende de tot de lelieteelt behorende activiteiten naast gewasbeschermingsmiddelengebruik.

Gedeputeerde Staten hebben een - naar standpunt van Belanghebbenden - onvoldoende onderzoek verricht - noch motivering aangedragen - om te onderbouwen waarom de systematiek betreffende het vaststellen van referentiesituaties ten aanzien van bemestingsactiviteiten moeten worden toegepast bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

Daarnaast hebben Gedeputeerde Staten enkel - een aldus onvoldoende - onderzoek verricht naar het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, terwijl het handhavingsverzoek wat tot deze procedure heeft geleid - het primaire besluit - juist zag op de lelieteelt enerzijds en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen anderzijds. Derhalve had het op de weg van Gedeputeerde Staten gelegen om te onderzoeken of andere activiteiten behorende tot het project lelieteelt voor significante gevolgen kunnen zorgen.

Ten slotte achten Belanghebbenden sprake van een zorgvuldigheidsgebrek wegens onvoldoende onderzoek naar de omvang van zowel de referentiesituatie als de litigieuze activiteiten. Artikel 2.7 Wnb en de jurisprudentie aangaande dit artikel stipuleren dat sprake moet zijn van een onderbouwing met objectieve gegevens. Het onderzoek voor deze onderbouwing, noch de onderbouwing zelf, zijn in het bestreden besluit gegeven.

46. Derhalve achten Belanghebbenden het bestreden besluit onrechtmatig. De bovengenoemde onderdelen waarbij onvoldoende onderzoek is geconstateerd, en de daaruit voortvloeiende motiveringsgebreken, brengen Belanghebbenden tot het standpunt dat het bestreden besluit als onrechtmatig heeft te gelden.

V. ONJUISTE VASTSTELLINGSWIJZE REFERENTIESITUATIE

1. Belanghebbenden achten het bestreden besluit aldus allereerst onrechtmatig vanwege onvoldoende onderzoek leidende tot een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel, en vanwege een daaruit voortkomende ondeugdelijke motivering. Gezien hetgeen betoogt door Gedeputeerde Staten zullen deze in deze procedure bepleiten dat géén



sprake is van een ondeugdelijk onderzoek en/of motivering, dan wel voorzien in nadere onderbouwing van diens standpunten. In de opvolgende onderdelen van dit beroepschrift wensen Belanghebbenden te betogen dat het bekende verweer van Gedeputeerde Staten niet kan leiden tot een rechtvaardiging van het bestreden besluit omdat dit - naast onzorgvuldig en onvoldoende gemotiveerd - ook als onjuist moet worden aangeduid.

2. Hierbij richten Belanghebbenden zich allereerst tegen het standpunt dat de referentiesituatie aangaande het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op eenzelfde wijze dient te worden bepaald als bij bemestingsactiviteiten. Gedeputeerde Staten heeft gedurende de hoorzitting in bezwaar⁸⁰ - alsmede in het bestreden besluit⁸¹ - het standpunt ingenomen dat de referentiesituatie waarmee interne saldering zou kunnen plaatsvinden, behoort te worden toegepast conform de door de Afdeling uiteengezette wijze van het bepalen van de referentiesituatie aangaande bemestingsactiviteiten.⁸² Belanghebbenden stellen zich op het standpunt dat de evidente verschillen tussen de activiteit bemesten en de activiteit gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, maakt dat niet zonder meer eenzelfde systematiek voor het bepalen van de referentiesituatie kan worden toegepast.

Juridisch kader: bepaling referentiesituatie bemestingsactiviteiten

3. In diens uitspraak van 12 oktober 2022 zet de Afdeling uiteen hoe de referentiesituatie ten aanzien van de bemestingsactiviteit dient te geschieden.⁸³ Deze uitspraak is gewezen in het kader van de verlening van een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming voor het wijzigen van een reeds bestaande melkveehouderij, en de weigering van eenzelfde vergunning voor het weiden van vee.

Daarbij is het belangrijk om op te merken dat deze veehouderij omstreeks 1991 - voor de inwerkingtreding van de Habitatrichtlijn - werd geëxploiteerd krachtens een hinderwetvergunning.⁸⁴ De Afdeling heeft aldus niet geoordeeld dat deze systematiek onverkort van toepassing is op activiteiten inhoudende gewasbeschermingsmiddelengebruik.

4. Zoals reeds opgemerkt, bestaat de mogelijkheid om met behulp van een referentiesituatie intern te salderen. Wanneer ten opzichte van de referentiesituatie géén negatief effect op de krachtens de Habitatrichtlijn beschermde habitats en soorten optreedt, kan - indien dit wordt aangetoond met objectieve gegevens - worden aangenomen dat géén significante gevolgen optreden. In dat geval ontstaat géén vergunningplicht.
5. De Afdeling stelt in diens uitspraak van 12 oktober 2022 dat een referentiesituatie allereerst kan worden ontleend aan de hand van een geldende natuurvergunning. Indien deze natuurvergunning ontbreekt, kan deze worden ontleend aan een andere relevante milieutoestemming die gold op de referentiedatum. Indien op een later moment een milieutoestemming is verleend voor een activiteit met minder gevolgen relevant in het kader van de Habitatrichtlijn of Wet Natuurbescherming (of voorheen; de Natuurbeschermingswet), geldt deze als referentiesituatie.⁸⁵
6. Indien echter een referentiesituatie moet worden bepaald voor activiteiten waarvoor géén milieutoestemming was vereist, kan de referentiesituatie volgens de Afdeling óók worden ontleend aan andere toestemmingen die voor die activiteit op de referentiedatum golden. De Afdeling concludeerde dat voor bemesting vóór de referentiedatum géén individuele toestemming was vereist, maar dat deze activiteit wel werd gereguleerd door algemene regels.⁸⁶ Één voorbeeld van deze algemene regels, die vervolgens door de Afdeling worden gebruikt voor het bepalen van de referentiesituatie ten aanzien van bemestingsactiviteiten, is het planologische regime.⁸⁷
7. Voor de vaststelling van de referentiesituatie is aldus de referentiedatum van cruciaal belang. De referentiedatum betreft volgens de Afdeling het moment waarop artikel 6 Hr van kracht werd voor het betrokken Natura 2000-

⁸⁰ Vide bijlage 19.

⁸¹ Vide bijlage 1 bij pro forma beroepschrift.

⁸² ABRvS 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874, r.o. 15-23.1.

⁸³ ABRvS 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874, r.o. 15-23.1.

⁸⁴ ABRvS 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874, r.o. 1, 16.1.

⁸⁵ ABRvS 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874, r.o. 16, 17.1.

⁸⁶ ABRvS 12 oktober 2022: ECLI:NL:RVS:2022:2874, r.o. 16.1; ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 22.4.

⁸⁷ ABRvS 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874, r.o. 17.



gebied. De uitzondering hierop betreffen de gebieden die ter uitvoering van de Vogelrichtlijn zijn aangewezen. Indien een gebied eerder - inhoudende; vóór de aanwijzing als gebied op basis van artikel 6 Habitatrichtlijn - is aangewezen als Vogelrichtlijngebied, geldt de aanwijzing als Vogelrichtlijngebied als de referentiedatum.⁸⁸

8. Wanneer de activiteit (bemesting) op de referentiedatum rechtmatig mocht plaatsvinden op basis van een individuele toestemming of algemene regels, dient daarna te worden vastgesteld dat de activiteit daadwerkelijk - feitelijk - plaatsvond op de referentiedatum. Ten aanzien van bemesting oordeelde de Afdeling dat, omdat bemesten inherent is aan het houden van vee in wei en het telen van gewassen, kan worden aangenomen dat werd bemest indien gronden als landbouwgrond in gebruik waren.⁸⁹
9. Indien naar nationaal recht sprake was van een rechtens toegestane bemestingsactiviteit op de referentiedatum, en deze activiteit ook daadwerkelijk plaatsvond (dan wel kon worden aangenomen dat deze activiteit plaatsvond), dient vervolgens de omvang van de referentiesituatie te worden vastgesteld. Krachtens de uitspraak van de Afdeling kan daarbij, indien het gaat om een activiteit toegestaan naar algemene regels, worden uitgegaan van hetgeen ten hoogste was toegestaan op basis van het planologische regime. De Afdeling spreekt daarbij ook wel van een 'representatieve invulling van de maximale mogelijkheden van het planologisch regime'.⁹⁰

De omvang van de referentiesituatie kan wel verder zijn beperkt door normen voortvloeiend uit andere regelgeving. Ten aanzien van de bemestingsactiviteiten verwijst de Afdeling aangaande deze mogelijke verdere beperking, naar de Meststoffenwet en andere regelgevingsvormen aangaande de depositie van meststoffen. Bij een dergelijke beperking van de referentiesituatie acht de Afdeling het moment van aanvraag van de natuurvergunning of het nemen van het besluit op die aanvraag - indien de norm op dat moment hoger is - als uitgangspunt. Niet de laagste norm is relevant, maar enkel de meest recente beperking ten tijde van de aanvraag - dan wel verlening - van de natuurvergunning ex artikel 2.7 Wnb.

Systematiek bepaling referentiesituatie bemesting niet bruikbaar aangaande bepaling referentiesituatie gewasbeschermingsmiddelengebruik

10. Zoals vermeld achten Gedeputeerde Staten deze systematiek, waarbij een referentiesituatie wordt ontleend aan de planologisch toegestane situatie en additioneel beperkende regelgeving, van toepassing op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Doordat de gronden, ten aanzien van het gebruik daarvan door Belanghebbenden om handhaving werd verzocht, reeds jarenlang waren bestemd als agrarische gronden, achtten Gedeputeerde Staten dat een referentiesituatie kon worden vastgesteld.
11. Belanghebbenden kunnen zich hier niet mee verenigen, en achten het gebruik van deze systematiek ter vaststelling van de referentiesituatie niet bruikbaar ten aanzien van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij leliecultuur. Hiervoor wensen Belanghebbenden te wijzen op het verschil tussen het bemesten van gronden en het toepassen van gewasbeschermingsmiddelen. Belanghebbenden stellen dat deze activiteiten een verschillende aard bezitten, alsmede een verschillende (uitvoerings)vorm kennen. Door de verschillen in aard en (uitvoerings)vorm, bepleiten Belanghebbenden dat de toegepaste methodiek aangaande het vaststellen van de referentiesituatie niet zonder meer hetzelfde behoort te zijn. Als navolgend wensen Belanghebbenden dit nader te onderbouwen.

Systematiek bemesting niet bruikbaar door verschillende aard ten opzichte van toepassing gewasbeschermingsmiddelen

12. Allereerst zullen Belanghebbenden onderbouwen waarom de verschillende aard van de activiteiten maakt dat de systematiek ter bepaling van de referentiesituatie niet zonder meer hetzelfde mag en kan zijn. Allereerst wensen Belanghebbenden daarbij nader aandacht te spenderen aan de aard van de bemestingsactiviteiten, en de aard van de activiteit betreffende het gewasbeschermingsmiddelengebruik. Hierbij zullen de kardinale verschillen tussen deze beide activiteiten worden belicht, waarna wordt betoogd dat het verschil in de aard van beide activiteiten maakt dat niet - zonder meer - kan worden besloten om de systematiek voor het vaststellen van een referentiesituatie aangaande bemestingsactiviteiten, toe te passen op de activiteit inhoudende het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

⁸⁸ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 22.3; ABRvS 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874, r.o. 16, 17.1.

⁸⁹ ABRvS 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874, r.o. 18.

⁹⁰ ABRvS 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874, r.o. 18.2.



Aard van bemestingsactiviteiten

13. Bemesting betreft het in de grond (bodem) brengen van dierlijke meststoffen. Deze dierlijke meststoffen bevatten een tweetal elementen welke schadelijk (kunnen) zijn voor habitats en soorten, namelijk stikstof en fosfor. Het is met name de aanwezigheid van deze twee stoffen die maakt dat de bemestingsactiviteiten relevant zijn in het kader van de Wet natuurbescherming en de Habitatrichtlijn. Een te grote aanwezigheid van stikstof (nitraatverbindingen) en fosfor (fosfaten) heeft - zoals algemeen bekend - negatieve effecten op een groot aantal krachtens de Habitatrichtlijn beschermde habitats en soorten. In dat geval treedt een zogenaamde 'vermesting' van de bodem op, ook wel aangeduid als eutrofiëring.
14. Het is dan ook vanwege de aanwezigheid van deze elementen (stikstof en fosfor), dat het uitrijden van mest een relevante activiteit in het kader van de Wet natuurbescherming maakt. Strikt genomen is daarmee niet het uitrijden van de mest *an sich* een relevante activiteit in het licht van de Wet natuurbescherming en Habitatrichtlijn, maar het uit het bemesten voortvloeiende deponeren van stikstofverbindingen en fosfaatverbindingen in de omgeving.

De aanwezigheid van deze verbindingen is ook altijd het kardinale probleem van het bemesten geweest. Deze in de mest aanwezige verbindingen zijn hetgeen dat altijd het probleem met bemesting heeft gevormd. Hoewel de aanwezigheid van deze verbindingen door de jaren heen enigszins zijn gewijzigd - hiervoor kunnen de normen uit de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet worden bekeken - is de aantasting van door de Wet Natuurbescherming en Habitatrichtlijn beschermde habitats en soorten altijd voortgekomen uit de aanwezigheid van deze elementen en verbindingen waar deze elementen onderdeel van uitmaakten.

15. Daarbij is bemesting inherent aan vrijwel alle vormen van gebruik van landbouwgrond. Zowel bij het houden van vee als bij het telen van gewassen vinden bemestingsactiviteiten plaats. Dit erkent de Afdeling ook in diens uitspraak van 12 oktober 2022.⁹¹ Bemesting is daardoor een inherente activiteit van een constante omvang die onlosmakelijk samenhangt met het gebruik van landbouwgronden.

Aard gebruik gewasbeschermingsmiddelen

16. Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen lijkt - in eerste instantie - zeer veel op bemestingsactiviteiten. Ook hier betreft het - in essentie - het in het milieu brengen van substanties. Echter, wanneer de activiteit aangaande het gebruik en de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen nader wordt bestudeerd, worden grote verschillen gevonden met bemestingsactiviteiten.
17. Dit verschil wordt gevonden in de relevante substanties in het kader van de Wet natuurbescherming en Habitatrichtlijn. Waar bij bemestingsactiviteiten de Wnb- en Hr-relevante activiteit het deponeren van - steeds dezelfde - elementen/verbindingen (stikstof/nitraatverbindingen en fosfor/fosfaten) in de bodem betreft, is de Wnb- en Hr-relevante activiteit bij het toepassen van gewasbeschermingsmiddelen het deponeren van een zeer diverse - en intensief wijzigende - groep van middelen en werkzame stoffen in het milieu. Bemestingsactiviteiten betreffen aldus de deponering van een vaste groep elementen/verbindingen met een (mogelijk) negatieve werking op de krachtens de Wet natuurbescherming en Habitatrichtlijn beschermde habitats en soorten, terwijl gewasbeschermingsmiddelen een wisselende en (zeer) diverse deponering van elementen en verbindingen betreft.
18. Hierbij is het belangrijk om op te merken dat het gewasbeschermingsmiddelen ieder een zogenaamde 'werkzame stof' bevatten. Deze werkzame stoffen zijn hét bestandsdeel dat de gewasbeschermingsmiddelen de potentie biedt om doeltreffend te werken. Ieder gewasbeschermingsmiddel bevat derhalve één - of meerdere - van deze werkzame stoffen. Het zijn dan ook deze werkzame stof die maken dat een middel kan worden ingezet om doeltreffend te werken (en ervoor zorgen dat de ongewenste elementen met het middel van/bij het gewas worden verwijderd). Het is daarmee juist de werkzame stof die als het relevant object als in de Wet natuurbescherming en Habitatrichtlijn moet worden beschouwd. Waar stikstof en fosfaat als de relevante stoffen/verbindingen ter zake het uitrijden van mest moeten worden beschouwd, moeten de werkzame stoffen als de relevante stoffen ter zake het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen worden beschouwd.
19. Deze groep werkzame stoffen kennen echter - net zoals de gewasbeschermingsmiddelen waarin deze zijn verwerkt - een grote dynamiek. Dit houdt in dat werkzame stoffen, zoals de gewasbeschermingsmiddelen zelf, aan wijzigingen onderhevig zijn. Hiermee wordt bedoeld dat stoffen én middelen worden toegelaten, goedgekeurd en afgekeurd, waardoor de groep toegepaste stoffen en middelen veelvuldig wijzigt.

⁹¹ ABRvS 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874, r.o. 18.



Systematiek goedkeuring gewasbeschermingsmiddelen en werkzame stoffen

20. Een gewasbeschermingsmiddel, en de daarin werkzame stof, dient in Nederland - als onderdeel van de Europese Unie - te worden goedgekeurd vóórdat dit kan worden toegelaten. Deze goedkeuring moet worden gegeven door het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (hierna: 'Ctgb'). Het Ctgb is een zelfstandig bestuursorgaan dat toepassing geeft aan de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (hierna aangeduid als: 'Wgb'), het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden (hierna aangeduid als: 'Bgb') en de Regeling gewasbescherming en biociden (hierna aangeduid als: 'Rgb'). Deze wet bevat de omgezette regels zoals opgenomen uit de Europese Verordeningen EG 1107/2009 en EG 528/2012. Verordening EG 1107/2009 reguleert de goedkeuring en toepassing van gewasbeschermingsmiddelen, terwijl Verordening EG 528/2012 eenzelfde kader biedt voor de goedkeuring en toepassing van biociden.
21. Voordat een gewasbeschermingsmiddel kan worden toegepast in Nederland, en dus ook kan worden gebruikt in de landbouw, dient het te worden goedgekeurd door het Ctgb op basis van de Wet gewasbescherming en biociden, welke een nationale codificatie van Verordening EG 1107/2009 behelst. Het Ctgb is het nationale orgaan belast met de goedkeuring van gewasbeschermingsmiddelen volgens deze Verordening. Dit op basis van artikel 4 lid 1 Wgb, waarin is vastgelegd dat het Ctgb bevoegd is tot het beoordelen en toelaten van gewasbeschermingsmiddelen op grond van Verordening EG 1107/2009.
22. Voor een middel wordt toegelaten, zal een middel de toelatingsprocedure uit hoofdstuk III van Verordening EG 1107/2009 succesvol moeten doorlopen, en worden goedgekeurd door het daartoe bevoegde gezag in de lidstaat waar de aanvraag voor goedkeuring is gedaan (in Nederland; het Ctgb). Dit volgens artikel 28 lid 1 Verordening EG 1107/2009 en artikel 20 Wgb. In het opvolgende artikel 29 Verordening EG 1107/2009 wordt uiteengezet aan welke eisen moet worden voldaan voordat een gewasbeschermingsmiddel, zoals ingezet voor de landbouw, rechtmatig kan worden gebruikt. Dit houdt in dat een gewasbeschermingsmiddel onder meer (maar niet uitsluitend):
- enkel werkzame stoffen, beschermstoffen en synergisten bevat die zijn goedgekeurd door de European Food Safety Authority (hierna aangeduid als: 'EFSA') op basis van hoofdstuk II van Verordening EG 1107/2009 (artikel 29 lid 1 onder a Verordening EG 1107/2009);
 - de technische formule van dien aard is dat blootstelling van de gebruiker of andere risico's zo veel mogelijk beperkt worden zonder de werking van het middel in het gedrang te brengen (artikel 29 lid 1 onder d Verordening EG 1107/2009);
 - op grond van de stand van de wetenschappelijke en technische kennis wordt voldaan aan de eisen neergelegd in artikel 4 lid 3 Verordening EG 1107/2009 (artikel 29 lid 1 onder e Verordening EG 1107/2009).
23. Één van de toetsstenen voor de toelating van een gewasbeschermingsmiddel behelst dus het voldoen aan artikel 4 lid 3 Verordening EG 1107/2009. Dit artikel stipuleert:
- "...3. Een gewasbeschermingsmiddel dat resulteert uit de toepassing volgens goede gewas-beschermingspraktijken en rekening houdend met realistische gebruiksomstandigheden, voldoet aan de volgende eisen:*
- a) het is voldoende doeltreffend;*
 - b) het heeft geen onmiddellijk of uitgesteld schadelijk effect op de gezondheid van de mens, met inbegrip van kwetsbare groepen, of op die van dieren, rechtstreeks of via drinkwater (met inachtneming van stoffen die voortkomen uit waterbehandeling), levensmiddelen, diervoeder of lucht, noch gevolgen op de werkplek of andere indirecte effecten, rekening houdend met bekende cumulatieve en synergistische effecten waar er door de Autoriteit aanvaarde wetenschappelijke methoden om dergelijke effecten te evalueren beschikbaar zijn, noch op grondwater;*
 - c) geen onaanvaardbare effecten hebben op planten of plantaardige producten;*
 - d) het veroorzaakt geen onnodig lijden of pijn bij te bestrijden gewervelde dieren;*
 - e) het heeft geen onaanvaardbare effecten op het milieu, met name rekening houdend met de volgende aspecten waar er door de Autoriteit aanvaarde wetenschappelijke methoden om dergelijke effecten te evalueren beschikbaar zijn:*
 - i) het gedrag en de verspreiding ervan in het milieu, met name de verontreiniging van oppervlaktewateren, met inbegrip van estuariene en kustwateren, grondwater, lucht en bodem, rekening houdende met ver van de plaats van gebruik gelegen locaties na verplaatsing over grote afstand in het milieu;*
 - ii) de gevolgen ervan voor niet-doelsoorten, ook voor het gedrag van deze soorten;*
 - iii) de gevolgen ervan voor de biodiversiteit en het ecosysteem..."*

Daarbij moet tevens worden opgemerkt dat ook de werkzame stoffen die maken dat het gewasbeschermingsmiddel diens doel kan realiseren, aan het bovenstaande wettelijk kader uit artikel 4 lid 3 Verordening EG 1107/2009 moet



voldoen. Hiermee wordt een dubbele controle gerealiseerd doordat, voordat een gewasbeschermingsmiddel kan worden toegelaten en ingezet, twee goedkeuringen zijn vereist:

1. een goedkeuring voor de werkzame stoffen, beschermstoffen, synergisten en formuleringshulpstoffen in het gewasbeschermingsmiddel;
2. een goedkeuring voor het gewasbeschermingsmiddel (dat reeds goedgekeurde werkzame stoffen, beschermstoffen, synergisten en formuleringshulpstoffen bevat) *an sich*.

24. Uit artikel 29 lid 1 onder e jo. artikel 4 lid 3 Verordening EG 1107/2009 vloeit aldus voort dat een gewasbeschermingsmiddel niet kan worden toegelaten, en aldus niet rechtmatig kan worden toegepast in enige teelt in Nederland, indien het middel zelf of de werkzame stoffen schadelijke effecten hebben op de gezondheid van de mens, planten of dieren op enige wijze. De aanvrager van de goedkeuring - in veel gevallen de producent van het goed te keuren gewasbeschermingsmiddel - dient aan te tonen dat aan alle vereisten uit artikel 29 lid 1 Verordening EG 1107/2009 wordt voldaan. Ten aanzien van het aantonen dat het gewasbeschermingsmiddel geen schadelijke effecten heeft op de gezondheid van de mens, plant of dier op enige wijze, dient de aanvrager positieve resultaten van officiële proeven en analyses te overleggen.

25. Verordening EG 1107/2009 is echter niet de eerste Europese regulering van gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en de daarin opgenomen stoffen. Vóór de inwerkingtreding van deze Verordening, kende de Europese Gemeenschap de Richtlijn 91/414/EEG (**bijlage 35**). Deze richtlijn, welke in werking trad op 15 juli 1991, plaatste op de Lidstaten de verplichting om gewasbeschermingsmiddelen slechts toe te laten indien werd voldaan aan de voorwaarden opgesomd in artikel 4 lid 1 van deze richtlijn. Dit artikellid stelde het volgende:

“...Artikel 4

1. De Lid-Staten zien erop toe dat een gewasbeschermingsmiddel slechts wordt toegelaten indien:

a) de werkzame stoffen die het bevat in bijlage I zijn vermeld en indien aan de voorwaarden van die bijlage is voldaan; en indien, wat de punten b), c), d) en e) betreft, na toepassing van de uniforme beginselen van bijlage VI:

b) op grond van de stand van de wetenschappelijke en technische kennis en aan de hand van het onderzoek van het dossier overeenkomstig bijlage III, is vastgesteld dat het middel, wanneer het overeenkomstig het bepaalde in artikel 3, lid 3, wordt gebruikt en rekening wordt gehouden met alle normale omstandigheden waaronder het kan worden gebruikt, en met de gevolgen van het gebruik:

i) voldoende werkzaam is,

ii) geen onaanvaardbare uitwerking heeft op planten of plantaardige produkten,

iii) geen onnodig lijden of pijn veroorzaakt bij te bestrijden gewervelde dieren,

iv) geen schadelijke uitwerking heeft op de gezondheid van mens of dier, hetzij direct, hetzij indirect (bij voorbeeld via drinkwater, voedsel of voer), dan wel op het grondwater,

v) geen voor het milieu onaanvaardbaar effect heeft, waarbij in het bijzonder rekening wordt gehouden met de volgende aspecten:

- de plaats waar het middel in het milieu terechtkomt en wordt verspreid, met name voor wat betreft besmetting van het water, met inbegrip van drinkwater en grondwater,

- de gevolgen voor niet-doelsoorten;

c) de aard en de hoeveelheid van de werkzame stoffen en zo nodig de in toxicologisch en ecotoxicologisch opzicht belangrijke onzuiverheden en hulpstoffen door middel van passende, volgens de procedure van artikel 21 geharmoniseerde methoden kunnen worden bepaald, of, indien dat niet het geval is, door de met het verlenen van de toelating belaste instantie kunnen worden goedgekeurd;

d) de residuen die het gevolg zijn van geoorloofd gebruik en die in toxicologisch opzicht of vanuit milieu-oogpunt van belang zijn, kunnen worden bepaald door middel van algemeen gebruikte passende methoden;

e) de fysisch-chemische eigenschappen ervan zijn vastgesteld en voor juist gebruik en adequate opslag van het middel aanvaardbaar zijn geacht;

f) de Lid-Staat, voor de met de toelating beoogde landbouwprodukten, voorlopige maximum residugehalten heeft bepaald en overeenkomstig artikel 12 aan de Commissie heeft meegedeeld; binnen drie maanden na bovenbedoelde mededeling onderzoekt de Commissie of de door de Lid-Staat bepaalde voorlopige maximumgehalten aanvaardbaar zijn en stelt zij, volgens de procedure van artikel 19, voorlopige maximumgehalten op communautair niveau vast; deze blijven van kracht tot de overeenkomstige maximumgehalten zijn aangenomen volgens de procedure van artikel 1, lid 1,



tweede alinea, van Richtlijn 90 / 642 / EEG en artikel 11 van Richtlijn 86 / 362 / EEG, laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 88 / 298 / EEG.

Met name:

- i) mogen de Lid-Staten niet verbieden of verhinderen dat produkten met residuen van bestrijdingsmiddelen op hun grondgebied worden binnengebracht indien het residugehalte de overeenkomstig de eerste alinea bepaalde voorlopige maximumwaarden niet overschrijdt;
- ii) moeten de Lid-Staten ervoor zorgen dat de goedkeuringsvoorwaarden zodanig worden toegepast dat de voorlopige maximumwaarden niet worden overschreden...."

- **bijlage 35:** richtlijn 91/414; Richtlijn betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen in werking van 15 juli 1991 tot en met 13 juni 2011

Een gewasbeschermingsmiddel kon derhalve slechts worden toegelaten indien op grond van artikel 4 lid 1 onder b jo. Bijlage III bij de richtlijn 91/414 was vastgesteld dat het middel werkte en geen onaanvaardbare bijwerkingen kende voor mens, dier en milieu, en dit werkzame stoffen bevatte die krachtens de procedure omschreven in artikel 5 lid 1 van richtlijn 91/414 waren goedgekeurd.

Een werkzame stof kon, krachtens hetgeen bepaald in artikel 5 lid 1 van richtlijn 91/414 worden goedgekeurd indien:

"...Artikel 5

1. Op grond van de stand van de wetenschappelijke en technische kennis wordt een werkzame stof in bijlage I opgenomen voor een eerste periode van ten hoogste tien jaar, indien kan worden verwacht dat gewasbeschermingsmiddelen die de werkzame stof bevatten, aan de volgende voorwaarden voldoen:

- a) de residuen hebben, na een toepassing die in overeenstemming is met de goede gewasbeschermingspraktijken, geen schadelijke uitwerking op de gezondheid van mens en dier of op het grondwater en geen onaanvaardbaar milieu-effect en deze residuen kunnen – voor zover ze in toxicologisch opzicht of uit milieu-oogpunt van belang zijn – door middel van algemeen gebruikte methoden worden gemeten;
- b) het gebruik van de gewasbeschermingsmiddelen heeft, na een toepassing die in overeenstemming is met de goede gewasbeschermingspraktijken, geen schadelijke uitwerking op de gezondheid van mens en dier of geen onaanvaardbaar milieu-effect, als bedoeld in artikel 4, lid 1, onder b), punten iv) en v)..."

Wanneer een werkzame stof aldus werd goedgekeurd, werd deze toegevoegd aan Bijlage I bij de richtlijn 91/414.

26. Voor deze goedkeuringsprocedure van gewasbeschermingsmiddelen, waarbij de werkzame stof behoorde te zijn vermeld in Bijlage I bij de richtlijn 91/414, bestond echter een uitzondering. Op basis van artikel 8 lid 2 van de richtlijn was het toegestaan om gewasbeschermingsmiddelen toe te staan welke werkzame stoffen bevatten die twee jaar na datum van kennisgeving van de richtlijn op de markt waren gebracht, hangende een evaluatie van een werkprogramma waarin deze werkzame stoffen (niet de middelen zelf) werden onderzocht.

Dit werkprogramma betrof een aantal fases (**bijlage 36, 37, 48**), en was - zoals opgemerkt - gericht op het onderzoek naar werkzame stoffen die twee jaar na de inwerkingtreding van richtlijn 91/414 op de markt waren gekomen. Dit onderzoek was gericht op het evalueren of die werkzame stoffen voldoen aan (de criteria neergelegd in) artikel 5 van richtlijn 91/414. Gedurende dit onderzoek kon de werkzame stof alsnog op de lijst van Bijlage I van de richtlijn worden geplaatst, of juist worden verwijderd.

- **bijlage 36:** Verordening 3600/92 houdende bepalingen voor de uitvoering van de eerste fase van het werkprogramma als bedoeld in artikel 8, lid 2 van Richtlijn 91/414/EEG van de Raad betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen d.d. 11 december 1992

- **bijlage 37:** Verordening 451/2000 houdende bepalingen voor de uitvoering van de tweede en derde fase van het werkprogramma als bedoeld in artikel 8, lid 2 van Richtlijn 91/414/EEG van de Raad d.d. 28 februari 2000

- **bijlage 38:** Verordening 1490/2002 houdende bepalingen voor de uitvoering van de derde fase van het werkprogramma zoals bedoeld in artikel 8, lid 2 van Richtlijn 91/414/EEG van de Raad en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 451/2000 d.d. 14 augustus 2002

Het betrof aldus een werkprogramma dat het best kan worden gekwalificeerd als overgangsrecht. De gewasbeschermingsmiddelen welke een werkzame stof bevatten die vóór 15 juli 1993 op de markt was gekomen, mochten worden gebruikt voor een periode van 12 jaar ná inwerkingtreding van de richtlijn 91/414. Gedurende deze periode konden deze worden goedgekeurd, dan wel worden afgekeurd indien de werkzame stof te riskant werd



bevonden gezien de uiteengezette beoordeling uit artikel 5 van de richtlijn.

27. Aldus kan worden vastgesteld dat vanaf 15 juli 1991 een tweetal manieren hebben gefunctioneerd om een gewasbeschermingsmiddel en werkzame stof rechtmatig op de Europese markt te laten functioneren. Allereerst betrof het de goedkeuringsprocedures geldend vanaf de inwerkingtreding van de richtlijn 91/414, en anderzijds betrof het de overgangssituatie waarbij een middel op of voor 15 juli 1993 op de markt was gebracht, en de werkzame stof nog niet was opgenomen in Bijlage I bij richtlijn 91/414 én deze stof nog niet was beoordeeld.
28. Daarbij is de richtlijn 91/414, zoals thans ook Verordening EG 1107/2009, verwerkt in nationaal recht. Waar de Verordening heden ten dage is verwerkt in de Wgb, was de richtlijn hoofdzakelijk verwerkt in de voorloper van de Wgb, namelijk de Bestrijdingswet 1962 (**bijlage 39**). Conform de Bestrijdingswet 1962 konden gewasbeschermingsmiddelen slechts dan de markt betreden - dan wel; werden slechts dan toegelaten - indien werd voldaan aan artikel 3 Bestrijdingswet 1962. Dit artikel stipuleerde dat een bestrijdingsmiddel, waarmee krachtens artikel 1 lid 1 onder f Bestrijdingswet 1962 zowel gewasbeschermingsmiddelen als niet-landbouwbestrijdingsmiddelen (wat wij thans aanduiden als; biociden) werden bedoeld, slechts onder strikte voorwaarden kon worden toegelaten. Deze voorwaarden waren opgenomen in hetzelfde artikel 3 Bestrijdingswet 1962, wat als volgt luidde:

“...Artikel 3

1 Een bestrijdingsmiddel wordt slechts toegelaten indien:

a. op grond van de stand van de wetenschappelijke en technische kennis en aan de hand van onderzoek van de gegevens, bedoeld in artikel 4, tweede lid, met inachtneming van de bij of krachtens artikel 3a vastgestelde regels en beginselen voor de beoordeling, is vastgesteld dat het bestrijdingsmiddel en zijn omzettingsprodukten, wanneer het overeenkomstig het bepaalde bij of krachtens deze wet wordt gebruikt:

1. voldoende werkzaam is;
2. geen onaanvaardbare uitwerking heeft op planten of plantaardige produkten;
3. geen schadelijke uitwerking heeft op de gezondheid van de mens, hetzij direct, hetzij indirect;
4. geen schadelijke uitwerking heeft op de gezondheid van dieren, hetzij direct, hetzij indirect;
5. de gezondheid niet schaadt of de veiligheid niet in gevaar brengt van degene die het middel toepast;
6. de gezondheid niet schaadt of de veiligheid niet in gevaar brengt van diegenen, die na toepassing van het middel door het verrichten van werkzaamheden daarmee of met de residuen daarvan in aanraking komen;
7. de hoedanigheid van voedingsmiddelen niet schaadt;
8. het welzijn van de te bestrijden gewervelde dieren niet onnodig schaadt;
9. geen schadelijke uitwerking heeft op het grondwater;
10. geen voor het milieu onaanvaardbaar effect heeft, waarbij in het bijzonder rekening wordt gehouden met:
 - de plaats waar het bestrijdingsmiddel in het milieu terecht komt en wordt verspreid, met name voor wat betreft besmetting van het water, met inbegrip van drink- en grondwater en belasting van de bodem;
 - de gevolgen voor niet-doelsoorten;

b. de aard en de hoeveelheid van de werkzame stoffen en zo nodig de in toxicologisch en ecotoxicologisch opzicht belangrijke onzuiverheden en hulpstoffen en omzettingsprodukten kunnen worden bepaald overeenkomstig de bij een communautaire maatregel vastgestelde methoden, of, voor zover deze methoden niet zijn vastgesteld, door Onze betrokken Minister zijn vastgesteld of worden goedgekeurd;

c. de residuen die het gevolg zijn van het gebruik van het bestrijdingsmiddel overeenkomstig het bepaalde bij of krachtens deze wet en die uit toxicologisch of milieu-oogpunt van belang zijn, kunnen worden bepaald door middel van methoden die voldoen aan door Onze betrokken Minister gestelde regels;

d. de fysisch-chemische eigenschappen van het bestrijdingsmiddel worden vastgesteld en voor het gebruik van het bestrijdingsmiddel overeenkomstig het bepaalde bij of krachtens deze wet aanvaardbaar zijn.

2 Een bestrijdingsmiddel wordt voorts slechts toegelaten indien:

a. voor zover het een gewasbeschermingsmiddel betreft, anders dan bedoeld in artikel 1, vijfde lid, de werkzame stof of werkzame stoffen zijn aangewezen bij een communautaire maatregel die de werkzame stoffen vermeldt die mogen worden gebruikt als basis voor gewasbeschermingsmiddelen en aan de daarbij gestelde voorwaarden wordt voldaan;

b. het gehalte aan werkzame stof of werkzame stoffen en de verdere samenstelling, de kleur, vorm, afwerking, verpakking en aanduidingen en vermeldingen op, aan of bij de verpakking voldoen aan door Onze betrokken Minister gestelde regelen...”

- **bijlage 39:** Bestrijdingswet 1962 zoals geldend van 14 februari 2001 tot en met 3 december 2002

Dit artikel 3 is in latere versies van de Bestrijdingswet 1962 enigszins geredigeerd, zodat het derde artikel in de



tijdperiode van 1 januari 2005 tot 17 oktober 2007 (de uitwerkingtredingsdatum) als volgt luidde (bijlage 40):

“...Artikel 3

1 Een bestrijdingsmiddel wordt slechts toegelaten of geregistreerd indien:

a. op grond van de stand van de wetenschappelijke en technische kennis en aan de hand van onderzoek van de gegevens, bedoeld in artikel 4, tweede lid, met inachtneming van de bij of krachtens artikel 3a vastgestelde regels en beginselen voor de beoordeling, is vastgesteld dat het bestrijdingsmiddel en zijn omzettingsprodukten, wanneer het overeenkomstig het bepaalde bij of krachtens deze wet wordt gebruikt:

1. voldoende werkzaam is;
2. geen onaanvaardbare uitwerking heeft op planten of plantaardige produkten;
3. geen schadelijke uitwerking heeft op de gezondheid van de mens, hetzij direct, hetzij indirect;
4. geen schadelijke uitwerking heeft op de gezondheid van dieren, hetzij direct, hetzij indirect;
5. de gezondheid niet schaadt of de veiligheid niet in gevaar brengt van degene die het middel toepast;
6. de gezondheid niet schaadt of de veiligheid niet in gevaar brengt van diegenen, die na toepassing van het middel door het verrichten van werkzaamheden daarmee of met de residuen daarvan in aanraking komen;
7. de hoedanigheid van voedingsmiddelen niet schaadt;
8. het welzijn van de te bestrijden gewervelde dieren niet onnodig schaadt;
9. geen schadelijke uitwerking heeft op het grondwater;
10. geen voor het milieu onaanvaardbaar effect heeft, waarbij in het bijzonder rekening wordt gehouden met:

- de plaats waar het bestrijdingsmiddel in het milieu terecht komt en wordt verspreid, met name voor wat betreft besmetting van het water, met inbegrip van drink- en grondwater en belasting van de bodem;
- de gevolgen voor niet-doelsoorten;

b. de aard en de hoeveelheid van de werkzame stoffen en zo nodig de in toxicologisch en ecotoxicologisch opzicht belangrijke onzuiverheden en hulpstoffen en omzettingsprodukten kunnen worden bepaald overeenkomstig de bij een communautaire maatregel vastgestelde methoden, of, voor zover deze methoden niet zijn vastgesteld, door Onze betrokken Minister zijn vastgesteld of worden goedgekeurd;

c. de residuen die het gevolg zijn van het gebruik van het bestrijdingsmiddel overeenkomstig het bepaalde bij of krachtens deze wet en die uit toxicologisch of milieu-oogpunt van belang zijn, kunnen worden bepaald door middel van methoden die voldoen aan door Onze betrokken Minister gestelde regelen;

d. de fysisch-chemische eigenschappen van het bestrijdingsmiddel worden vastgesteld en voor het gebruik van het bestrijdingsmiddel overeenkomstig het bepaalde bij of krachtens deze wet aanvaardbaar zijn.

2 Een bestrijdingsmiddel wordt voorts slechts toegelaten of geregistreerd indien:

a. voor zover het een bestrijdingsmiddel betreft, de werkzame stof of werkzame stoffen zijn aangewezen bij een communautaire maatregel die de werkzame stoffen vermeldt die mogen worden gebruikt als basis voor bestrijdingsmiddelen en aan de daarbij gestelde voorwaarden wordt voldaan;

b. het gehalte aan werkzame stof of werkzame stoffen en de verdere samenstelling, de kleur, vorm, afwerking, verpakking en aanduidingen en vermeldingen op, aan of bij de verpakking voldoen aan door Onze betrokken Minister gestelde regelen;

c. voor zover het betreft een biocide, voldaan is aan de ingevolge een communautaire maatregel gestelde eisen.

3 Een biocide wordt voorts slechts toegelaten of geregistreerd indien op adequate wijze rekening wordt gehouden met:

a. alle omstandigheden waaronder het biocide normaliter gebruikt wordt,

b. de wijze waarop het met het biocide behandelde materiaal kan worden gebruikt en

c. de gevolgen van gebruik en verwijdering van het biocide....”

- bijlage 40: Bestrijdingswet 1962 zoals geldend van 1 januari 2005 - 17 oktober 2007

Aldus bevatte artikel 3 Bestrijdingswet 1962 op beide tijdstippen een nationale codificatie - zoals Nederland als Lidstaat krachtens richtlijn 91/414 verplicht was - van hetgeen opgenomen onder artikel 4 lid 1 van deze richtlijn. De verplichtingen van de richtlijn werkten via de Bestrijdingswet 1962 aldus door in nationaal recht.

De beide routes voor goedkeuring van een gewasbeschermingsmiddel en de daarin vervatte werkzame stof, werden ook in beide versies van de Bestrijdingswet 1962 erkend. Zowel in de versie geldend in 2001 en 2002, als de laatste versie van deze wet, werd ten aanzien van de in een bestrijdingsmiddel dan wel gewasbeschermingsmiddel opgenomen werkzame stof toegelaten indien deze was aangewezen bij communautaire maatregel (artikel 3 lid 2 onder a Bestrijdingswet in de beide versies). Nu de communautaire regel - de richtlijn 91/414 - zowel de goedkeuringsprocedure uit de artikelen 3 en 4 als de overgangsrechtelijke bepaling van artikel 8 lid 2 richtlijn



91/414 bevatte, waren beide routes ook naar nationaal recht te bewandelen. Gewasbeschermingsmiddelen alsmede de daarin vervatte werkzame stoffen konden dus via de twee uit de richtlijn voortvloeiende manieren rechtmatig worden toegepast.

Dynamische aard gebruik gewasbeschermingsmiddelen

29. Op grond van de richtlijn 91/414 en de Verordening EG 1107/2009 die de richtlijn op 13 juni 2011 verving, zijn een groot aantal werkzame stoffen goedgekeurd, afgekeurd en rechtmatig gebruikt. Dit op basis van de goedkeuringsprocedure uit de Verordening, dan wel de goedkeuringsprocedure of het overgangsrecht uit de richtlijn. Gedurende de looptijd van de richtlijn zijn bijvoorbeeld een groot aantal werkzame stoffen goedgekeurd, die niet onder het overgangsrecht uit artikel 8 lid 2 van richtlijn 91/414 vielen. Dit valt af te leiden uit de laatste, geconsolideerde, versie van de richtlijn (**bijlage 41**). Op deze lijst is bijvoorbeeld waar te nemen dat de werkzame stoffen trifloxystrobin (**bijlage 42**), flupyradifuron (**bijlage 43**), mepanipyrim (**bijlage 44**) en kresoxim-methyl (**bijlage 45**) - stuk voor stuk stoffen opgenomen in door Joling toegepaste middelen, dan wel middelen illustratief voor de teelt van lelies⁹² - ieder op de markt zijn gekomen na 15 juli 1993.

- **bijlage 41:** geconsolideerde richtlijn 91/414
- **bijlage 42:** weergave trifloxystrobin via IUPAC Pesticides Properties DataBase
- **bijlage 43:** weergave flupyradifuron via IUPAC Pesticides Properties DataBase
- **bijlage 44:** weergave mepanipyrim via IUPAC Pesticides Properties DataBase
- **bijlage 45:** weergave kresoxim-methyl via IUPAC Pesticides Properties DataBase

Deze werkzame stoffen zijn op zeer verschillende tijdstippen geïntroduceerd, en goedgekeurd voor toepassing binnen de Europese Unie. Trifloxystrobin is allereerst toegepast in de Verenigde Staten en Zuid-Afrika in 1999, en is in Europa goedgekeurd op 1 oktober 2003.⁹³ De werkzame stof flupyradifuron is in 2012 op de markt gekomen en op 18 november 2015 (middels Verordening EG 1107/2009) in Europa toegelaten (**bijlage 46**). De stof mepanipyrim is in 1995 geïntroduceerd in de wereld, en heeft middels toelating op 1 oktober 2004 de Europese markt betreden.⁹⁴ Tenslotte heeft kresoxim-methyl hoewel het in 1983 is ontdekt, pas in 1996 diens eerste toepassing als fungicide gekend. De stof is daarna op 21 januari 1999 toegelaten op de Europese markt.⁹⁵

- bijlage 46: Verordening EG 2015/2084 d.d 18 november 2015

Deze informatie aangaande de eerste toepassing van trifloxystrobin, flupyradifuron, mepanipyrim en kresoxim-methyl hebben Belanghebbenden verworven door onderzoek in de database van de International Union of Pure and Applied Chemistry (afgekort als: 'IUPAC'). Deze instantie beheert de IUPAC Pesticides Properties DataBase, welke is ontwikkeld door de Agriculture & Environment Research Unit (afgekort als: 'AERU') van de University of Hertfordshire. Beide instanties zijn gerenommeerde instanties op het gebied van agrarisch en milieutechnisch academisch onderzoek en wetenschap. AERU is een gespecialiseerd onderdeel van de University of Hertfordshire, dat zich geheel heeft toegelegd op onderzoek naar agrarische en milieutechnische vraagstukken.⁹⁶ Daarnaast betreft IUPAC een onafhankelijke organisatie die zich bezighoudt met het opzetten en uitbreiden van standaarden in het belang van de scheikunde. IUPAC is verantwoordelijk voor de gestandaardiseerde manier van systematische naamgeving van organisch-chemische verbindingen - ook bekend als de IUPAC-nomenclatuur.⁹⁷ IUPAC is lid van de Internationale Raad voor Wetenschappen.⁹⁸

30. Hierbij wensen Belanghebbenden op te merken dat uit het overzicht⁹⁹ van middelen toegepast door [REDACTED] (dan wel; in lelieteelt in algemene zin) voortvloeit dat óók de gebruikte middelen op verschillende momenten zijn toegelaten,

⁹² Vide bijlage 12.

⁹³ Vide bijlage 41, p. 48

⁹⁴ Vide bijlage 41, p. 60.

⁹⁵ Vide bijlage 41, p. 30.

⁹⁶ <https://sitem.herts.ac.uk/aeru/aeru.htm> (laatst geraadpleegd op 19 december 2023).

⁹⁷ <https://iupac.org/who-we-are/our-history/> (laatst geraadpleegd op 19 december 2023).

⁹⁸ <https://council.science/members/online-directory/> (laatst geraadpleegd op 19 december 2023).

⁹⁹ Vide pagina 6 e.v. van voorliggend beroepschrift.



en daarmee ook de grote wisseling en dynamiek van toe te passen gewasbeschermingsmiddelen illustreren.

31. Met de wetenschap van deze grote wisseling en dynamiek in de toe te passen gewasbeschermingsmiddelen en werkzame stoffen, achten Belanghebbenden ook het verschil in de aard van activiteiten gegeven. Waar bemesting het in de bodem brengen van dezelfde - in de zin van de Wet natuurbescherming en Habitatrichtlijn relevante - stoffen betreft, behelst de lelieteelt en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in het algemeen, een continu wisselende toepassing van krachtens de Wet natuurbescherming en Habitatrichtlijn relevante middelen en stoffen.
32. Deze verschillende aard voortkomend uit de dynamiek van de bij gewasbeschermingsmiddelengebruik ten opzichte van bemesting wordt verder onderstreept door het gegeven dat gewasbeschermingsmiddelengebruik, in tegenstelling tot bemesting, niet kan worden beschouwd als een activiteit inherent aan het gebruik van landbouwgronden. Het houden/weiden van vee behelst immers géén gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, terwijl het wel een gebruik van landbouwgronden inhoudt. Ook de biologische landbouw gebruikt géén (dan wel; zeer beperkt) gewasbeschermingsmiddelen. Waar bij bemesting aldus kan worden gesteld dat deze activiteit inherent is aan het gebruik van landbouwgronden, is dit bij gewasbeschermingsmiddelengebruik absoluut niet het geval.

Daar komt bovenop dat ten aanzien van het gebruik van landbouwgronden dat wél een gebruik van gewasbeschermingsmiddelen inhoudt, een groot verschil bestaat in de hoeveelheid en de soort middelen dat wordt toegepast. Iedere teelt kent een gemiddeld gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Bij een teelt voor zaai-uien wordt aanzienlijk minder gebruik gemaakt van gewasbeschermingsmiddelen dan bij een teelt van poot aardappelen. Daarbij wordt bij lelieteelt het meest intensief gebruik gemaakt van gewasbeschermingsmiddelen. Dit alles is inzichtelijk in de tabellen weergegeven op pagina's 5 en 6 van dit beroepschrift.

Systematiek bemesting niet bruikbaar door verschillende vorm ten opzichte van gewasbeschermingsmiddelen

33. Ook de vorm van de activiteit maakt - in de ogen van Belanghebbenden - dat niet zonder meer de systematiek voor het bepalen van de referentiesituatie aangaande bemestingsactiviteiten kan worden toegepast ten aanzien van gewasbeschermingsmiddelengebruik. De toepassingsvormen van beide activiteiten kent bijzonder grote verschillen.

Vorm bemesting

34. Hierbij wensen Belanghebbenden op te merken dat het bemesten, naast dat het een activiteit betreft waarbij dezelfde stoffen en verbindingen in de grond worden gebracht, ook een activiteit betreft welke jaarlijks in dezelfde periode plaatsvindt. De uitvoering van deze activiteit is daarmee streng gereguleerd.

Deze regulering geschiedt op basis van de regelgeving aangaande meststoffen. Vanuit deze regelgeving, zoals de Meststoffenwet, de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet, het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet, de Wet Bodembescherming en het Besluit gebruik meststoffen, is het verboden om in bepaalde periodes van het jaar - globaal aan te duiden als de wintermaanden - mest uit te rijden en toe te passen op gronden. Bemesting is daarmee een zeer tijdsgebonden activiteit.

35. Daarnaast wordt bij het bemesten geen gebruik gemaakt van additionele stoffen. De mest die wordt gebruikt bij bemestingsactiviteiten betreft een substantie waaraan geen additionele stoffen worden toegevoegd. Mogelijk wordt mest enigszins verdund voordat het op landbouwgrond wordt uitgereden, maar er wordt geen gebruik gemaakt van hulpmiddelen gericht op het verbeteren van de doeltreffendheid van de mest.

Vorm gewasbeschermingsmiddelengebruik

36. Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen is dit echter niet. Hoewel de toepassing van bepaalde middelen, zoals weergegeven in het overzicht op pagina 6 en verder van dit beroepschrift illustreert, is gebonden aan bepaalde tijdstippen of teeltmomenten, kennen diverse gewasbeschermingsmiddelen eenvoudigweg een maximaal aantal toepassingen in het jaar. Hiermee bestaat bij lelieteelt, en bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in het algemeen, de mogelijkheid om gedurende het gehele jaar - indien noodzakelijk geacht door de teler - gewasbeschermingsmiddelen toe te passen.

Hoewel deze dynamiek al een groot verschil inhoudt met de wijze waarop bemestingsactiviteiten plaatsvinden, willen Belanghebbenden dit verschil in vorm nog verder onderbouwen door te wijzen naar de handelingen voorafgaand - en na afloop - van de teelt van lelies. Na oogst van lelies dient het land, om het gereed te maken voor de volgende oogst. Hiervoor zal - in veel gevallen - op enig moment in het voor- of najaar een behandeling van het



veld plaatsvinden om dit klaar te maken voor het zaaien van het volgende gewas. Ook hierbij worden veelvuldig gewasbeschermingsmiddelen toegepast.

37. Gezien het grote verschil dat kan ontstaan bij de verspreiding van gewasbeschermingsmiddelen in diverse weersomstandigheden, achten Belanghebbenden dit een zeer relevant onderscheid tussen de activiteiten bemesting en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (dan wel; lelieteelt). Nu bij gewasbeschermingsmiddelengebruik de verrichter van de activiteit gedeeltelijk de vrijheid bezit om op ieder mogelijk tijdstip deze middelen inhoudende diverse wisselende werkzame stoffen toe te passen (indien gewenst en noodzakelijk), kent het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen een andere gebruiksvorm dan de strak gereguleerde bemestingsactiviteiten.
38. Een ander aanmerkelijk verschil in de vorm van gebruik is de methode waarop deze activiteiten worden verricht. Waar bij bemesting geen additionele stoffen worden toegevoegd aan de te gebruiken substantie (de mest) is dit bij de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen (geheel) anders. Ter verhoging van de effectiviteit van de gewasbeschermingsmiddelen worden hulpstoffen toegevoegd. Deze hulpstoffen kunnen zijn verwerkt in het gewasbeschermingsmiddel zelf, ter ondersteuning van de werkzame stof, maar kunnen ook worden toegevoegd aan de spuitoplossing (**bijlage 47**). De hulpstoffen kunnen dienen voor bijvoorbeeld opnameverbetering, hechtingsverbetering, en een uitvloeiing van de spuitoplossing. Daarnaast bestaan er wetting agents, verdampingsremmers, suikerlokstof, waterconditioners en -remmers en diverse andere hulpstoffen.

- **bijlage 47:** online artikelen over hulpstoffen bij gewasbeschermingsmiddelen, afkomstig van <https://royalbrinkman.nl/kennisbank-gewasbescherming/hulpstoffen-chemische-gewasbescherming>

Op dit moment is niet inzichtelijk wat exact de effecten van deze hulpstoffen zijn op de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen. Wel is bekend dat deze hulpstoffen in een aantal gevallen nadelige effecten kunnen hebben, wanneer deze worden gecombineerd met gewasbeschermingsmiddelen. Zo heeft het Ctgb in 2016, nadat de Europese commissie hier onderzoeksresultaten van had ontvangen(en aldus niet op eigen initiatief of naar aanleiding van eigen onderzoek), besloten om de middelen inhoudende een combinatie van glyfosaat en de hulpstof tallowamine niet langer toe te staan (**bijlage 48**).

- **bijlage 48:** webpagina Ctgb inzake intrekking middelen bevattende glyfosaat en tallowamine d.d. 11 november 2016

Overigens was dit bijzonder, nu deze middelen op dat moment al waren in gebruik waren. Zo was het middel 'Roundup Energy', dat deze combinatie van glyfosaat en tallowamine bevatte, sinds 26 maart 2004 toegestaan voordat de toelating tot de markt op 11 november 2016 door het Ctgb werd ingetrokken (**bijlage 49**).

- **bijlage 49:** besluit goedkeuring Roundup Energy en besluit intrekking Roundup Energy d.d. 26 maart 2004 en 11 november 2016

39. Een derde verschil tussen de vorm van bemesting en gewasbeschermingsmiddelengebruik kan worden gevonden in de cumulatie die uitsluitend bij gewasbeschermingsmiddelengebruik optreedt. Zoals Belanghebbenden reeds inzichtelijk hebben gemaakt middels de tabel op pagina 6 tot en met 8 van dit beroepschrift, wordt bij de lelieteelt gebruik gemaakt van een grote hoeveelheid verschillende gewasbeschermingsmiddelen. Deze middelen bevatten diverse verschillende werkzame stoffen en hulpstoffen, terwijl ook externe hulpstoffen worden toegevoegd. Deze middelen worden zowel in één te spuiten mengsel, als op het veld waarop deze middelen en stoffen worden aangebracht, vermengd. De gezamenlijke toepassing van al deze middelen, maakt dat een cocktail van gewasbeschermingsmiddelen ontstaat.

Deze cocktail maakt een vergelijk met bemestingsactiviteiten en de daaruit voortkomende ecologische gevolgen zeer moeilijk is te maken. Bemestingsactiviteiten betreffen een periodieke activiteit met een constant karakter, nu daar enkel stikstof en fosfaat in de bodem wordt gedeponeerd. Gewasbeschermingsmiddelengebruik is echter de toepassing van veelvuldig wijzigende middelen, waarbij verschillende additieven en hulpstoffen worden toegevoegd. Deze middelen kunnen, in tegenstelling tot stikstof en fosfaat, op diverse manieren een bepaalde synergie creëren met nadelige effecten voor het milieu.

40. Het is overigens bijzonder om op te merken dat de gevolgen van deze cocktails geen onderwerp van onderzoek zijn in de huidige goedkeuringssystematiek. Hierdoor zijn nadelige gevolgen voortkomend uit de combinatie van deze middelen en stoffen (de cocktails) niet uit te sluiten, nu daar - conform het huidige goedkeuringsbeleid van gewasbeschermingsmiddelen en werkzame stoffen - niet op wordt getest. Het is één van de kritiekpunten waar vooraanstaande deskundigen zoals professor Violette Geissen van de Wageningen University in artikelen



herhaaldelijk voor hebben gewaarschuwd.¹⁰⁰

Belanghebbenden achten dat deze cocktailvorming een volgend verschil is, dat maakt dat bemestingsactiviteiten en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen niet zijn te vergelijken.

41. Gezien bovenstaande achten Belanghebbenden aldus een drietal grote verschillen bestaan in de vorm van de activiteit bemesting en de activiteit gebruik gewasbeschermingsmiddelen. Waar bemesting binnen een vast tijdsbestek dient plaats te vinden, bestaat bij gewasbeschermingsmiddelengebruik een veel grotere ruimte. Daarnaast wordt bij bemesting veel minder gebruik gemaakt van toevoegingen aan de mest, terwijl bij gewasbeschermingsmiddelen grote hoeveelheden hulpstoffen worden toegepast, waarvan de werking op diverse wijzen schadelijk kan zijn. Hierbij hebben Belanghebbenden verwezen naar het concrete voorbeeld van de hulpstof tallowamine. Ten slotte ontstaat bij gewasbeschermingsmiddelengebruik, in tegenstelling tot bemesting, een cocktail van gewasbeschermingsmiddelen waarvan de gevolgen niet zijn verdisconteerd.

Systematiek bepaling referentiesituatie aangaande bemesting door verschil in aard en vorm niet te gebruiken bij bepaling referentiesituatie gewasbeschermingsmiddelen

42. Middels het bovenstaande hebben Belanghebbenden enkele voorname verschillen geconstateerd tussen enerzijds de activiteit bemesting, en anderzijds de activiteit inhoudende het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (ten behoeve van de lelieteelt). Gezien deze verschillen achten Belanghebbenden dat de referentiesituatie voor gewasbeschermingsmiddelen niet zonder meer kan worden bepaald aan de hand van de systematiek ten aanzien van bemesting.
43. De systematiek ten aanzien van bemesting zoals uiteengezet door de Afdeling houdt in dat een referentiesituatie kan worden afgeleid uit algemene regels, indien de activiteit dan ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden op de referentiedatum. Bij bemesting mag ter vaststelling van het daadwerkelijk - in andere woorden; feitelijk - gebruik, worden aangesloten bij het gebruik als landbouwgrond. Indien gronden werden gebruikt als landbouwgrond, dan is het naar standpunt van de Afdeling mogelijk om hieruit af te leiden dat ook sprake was van bemesting.
44. De Afdeling onderbouwt het standpunt dat kan worden aangesloten bij het gebruik als landbouwgrond voor de vaststelling van het feitelijk plaatsvinden van de activiteit, doordat bemesting inherent is aan het gebruik van landbouwgronden. Bemesting vindt, naar oordeel van de Afdeling, zowel plaats bij het houden van vee in weiden, als bij het telen van gewassen.
45. Belanghebbenden achten deze ratio van de Afdeling - dat voor de vaststelling van het feitelijk plaatsvinden van de bemestingsactiviteiten enkel inzichtelijk hoeft te zijn of de gronden als landbouwgronden in gebruik waren op de referentiedatum - ook wordt ingegeven door het constante karakter van bemestingsactiviteiten, voortvloeiende uit diens aard en vorm. Doordat bemesting een constante activiteit betreft, waarbij de depositie van stikstof en fosfaat zijn aan te duiden als de krachtens de Habitatrichtlijn en Wet natuurbescherming relevante activiteiten, achten Belanghebbenden dat de Afdeling tot deze ratio is gekomen. Daarbij betreft het ook een activiteit welke binnen een vaste tijdspanne wordt uitgevoerd, en waarbij geen gebruik wordt gemaakt van additieven.

Belanghebbenden stellen zich op het standpunt dat, indien bemesting een grote diversiteit zou inhouden, de Afdeling niet had vastgesteld dat het aantonen van het in gebruik zijn van gronden als landbouwgrond voldoende zou zijn. Zoals voortvloeit uit het arrest van het HvJ EU¹⁰¹ en de uitspraak van de Afdeling van 12 oktober 2022¹⁰² (in diens uitspraak van 12 oktober 2022 verwijst de Afdeling naar diens uitspraak van 29 mei 2019¹⁰³, waarin wordt gerefereerd aan rechtsoverweging 86 van het arrest van 7 november 2018), dient voor het constateren van een referentiesituatie aan een aantal vereisten te worden voldaan. Zo moet sprake zijn van een periodieke activiteit waarvoor naar nationaal recht toestemming was verleend vóór inwerkingtreding van de Habitatrichtlijn, het dient één verrichting met een gemeenschappelijk doel en continuïteit te betreffen, terwijl deze wordt uitgevoerd in volledige overeenstemming waarbij met name aandacht moet gespendeerd aan het overeenstemmen van de plaatsen waar en voorwaarden waaronder de activiteit wordt uitgevoerd. Indien hier géén sprake van is, kan geen

¹⁰⁰ Vide bijlage 32.

¹⁰¹ HvJ EU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, r.o. 86.

¹⁰² ABRvS 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874, r.o. 15-23.1.

¹⁰³ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 22.4.



referentiesituatie worden vastgesteld volgens het HvJ EU.¹⁰⁴ Het betreft dan mogelijk zelfs een ander project.

Indien bemesting een minder constant - of; meer dynamisch of divers - karakter zou hebben, zou bemesting niet zonder meer voldoen aan de vereisten uiteengezet door het HvJ EU voor een referentiesituatie. De Afdeling had dan, naar standpunt van Belanghebbenden, niet vastgesteld dat voor het vaststellen van het feitelijke plaatsvinden van de activiteit op de referentiedatum slechts behoeft te worden aangetoond dat deze gronden als landbouwgrond werden gebruikt. Dit omdat de activiteit dan te weinig constantie zou bezitten om een dergelijke aanname te maken, waardoor strijdigheid met de voorwaarden van het HvJ EU zou ontstaan.

46. Gewasbeschermingsmiddelengebruik kent echter, zoals opgemerkt, deze constantie niet. Waar bemesting een constante, en aan agrarisch gebruik gekoppelde, activiteit betreft, is dat bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen niet het geval. Het gebruik van deze middelen betreft het deponeren van steeds wisselende middelen en werkzame stoffen - vaak goedgekeurd ná de referentiedatum - in het milieu, waarbij dit gedurende het gehele jaar kan worden uitgevoerd én vaak diverse hulpstoffen en additieven worden toegevoegd. Hierbij kunnen - afhankelijk van de uitvoeringsvorm van de gebruiker - diverse combinaties en cocktails van gewasbeschermingsmiddelen optreden. Ook is het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen niet inherent aan het gebruik van landbouwgrond en, indien gewasbeschermingsmiddelen wél worden gebruikt, kan de hoeveelheid gebruikte gewasbeschermingsmiddelen ten zeerste variëren afhankelijk van de te ontplooiën teelt. Dit betreft een aanzienlijk ander karakter dan bemesting, waardoor hde activiteit betreffende gewasbeschermingsmiddelengebruik niet de constantie bezit die maakt dat ter vaststelling van feitelijk gebruik zonder meer kan worden aangesloten bij gebruik van gronden als landbouwgrond. Dit in tegenstelling tot hetgeen betoogd door Gedeputeerde Staten.

Conclusie aangaande toepassing systematiek aangaande bepaling referentiesituatie bij bemesting voor gewasbeschermingsmiddelengebruik

47. Met inachtneming van hetgeen is betoogd en uiteengezet in dit onderdeel van het beroepschrift, achten Belanghebbenden dat de systematiek zoals uiteengezet door de Afdeling in diens uitspraak van 12 oktober 2022 niet onverkort kan worden toegepast op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Dit omdat de systematiek daarvoor niet geschikt is. Met name de stap ten aanzien van het vaststellen van het feitelijk gebruik op het moment van de referentiedatum middels het vaststellen van gebruik van gronden als landbouwgrond, achten Belanghebbenden niet bruikbaar bij het vaststellen van een referentiesituatie aangaande een dynamische activiteit als gewasbeschermingsmiddelengebruik.
48. Hierdoor achten Belanghebbenden dat Gedeputeerde Staten op een foutieve wijze tot de conclusie zijn gekomen dat de referentiesituatie aangaande gewasbeschermingsmiddelen moet worden bepaald op dezelfde manier als thans geschied ten aanzien van bemestingsactiviteiten. Belanghebbenden stellen zich daardoor op het standpunt dat Gedeputeerde Staten een foutief juridisch oordeel hebben geveld, en achten het bestreden besluit derhalve onrechtmatig wegens deze foutieve toepassing van het recht.

VI. GEEN SPRAKE VAN REFERENTIESITUATIE

1. Indien uw rechtbank ondanks het bovenstaande betoog van Belanghebbenden de systematische bepaling van de referentiesituatie uit de jurisprudentie van de Afdeling aangaande bemesting wenst toe te passen, willen Belanghebbenden - in het verlengde van hetgeen in randnummer V uiteengezet - betogen dat op basis van deze systematiek géén referentiesituatie kan worden vastgesteld. Dit doordat, naar standpunt van Belanghebbenden, met behulp van de systematiek geen referentiesituatie kan worden bepaald voor de activiteit.

Juridisch kader: bepalen referentiesituatie

2. Zoals reeds uiteengezet in onderdeel V van dit beroepschrift, heeft de Afdeling in diens uitspraak van 12 oktober 2022 uiteengezet hoe de referentiesituatie ten aanzien van bemestingsactiviteiten dient te worden bepaald.¹⁰⁵ Kort gezegd, om niet in herhaling te vallen, dient te worden bekeken of naar nationaal recht toestemming was verleend voor de relevante activiteit vóór de referentiedatum, en of feitelijk deze activiteit heeft plaatsgevonden. Ten aanzien van bemesten gaat de Afdeling uit van een feitelijke uitvoering van de activiteit indien de gronden planologisch als agrarische grond waren bestemd.

¹⁰⁴ HvJ EU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, r.o. 86.

¹⁰⁵ ABRvS 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874, r.o. 15-23.1.



3. De Afdeling heeft deze systematiek echter niet zelf tot stand gebracht. Zoals is opgemerkt in de uitspraak van 12 oktober 2022¹⁰⁶, heeft de Afdeling de fundering voor deze systematiek in diens uitspraak van 29 mei 2019¹⁰⁷ gelegd. In deze uitspraak uit 2019 heeft de Afdeling, ter rechtvaardiging van deze systematiek, overwogen dat de grondslag van deze systematiek moet worden gevonden in de jurisprudentie van het HvJ EU.
4. De jurisprudentie van het HvJ EU - en met name de uitspraak van 7 november 2018¹⁰⁸ - betreft aldus de oorsprong van de systematiek aangaande bepaling van de referentiesituatie ten aanzien van bemestingsactiviteiten. In het arrest overweegt het HvJ het volgende:

*"...Gelet op het voorgaande dient op de tweede vraag in zaak [REDACTED] te worden geantwoord dat artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat een periodieke activiteit zoals het op of in de bodem brengen van meststoffen, waarvoor naar nationaal recht toestemming was verleend vóór de inwerkingtreding van die richtlijn, voor de toepassing van deze bepaling 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. Ook al is voor een dergelijk project een vergunning verleend voordat de beschermingsregeling van die bepaling toepasselijk werd op het betrokken gebied, de uitvoering van dat project kan toch onder artikel 6, lid 2, van die richtlijn vallen..."*¹⁰⁹
5. Aldus is het mogelijk om een referentiesituatie zoals bij bemesting vast te stellen indien het gaat om één activiteit die voldoet aan de volgende criteria:
 1. het betreft een periodieke activiteit;
 2. voor de activiteit is naar nationaal recht toestemming verleend vóór inwerkingtreding van de Habitatrichtlijn;
 3. het betreft één enkele verrichting;
 4. ten behoeve van een gemeenschappelijk doel;
 5. continuïteit;
 6. volledige overeenstemming, met name wat betreft de plaatsen waar en de voorwaarden waaronder de activiteit wordt uitgevoerd.

Bij lelieteelt gebruikte middelen en toepassing van middelen

6. Om het standpunt van Belanghebbenden op de juiste wijze te onderbouwen, is het eveneens van belang om aandacht te spenderen aan de bij lelieteelt gebruikte gewasbeschermingsmiddelen. Daarnaast achten Belanghebbenden het van belang om aandacht te spenderen aan de wijze waarop de lelieteelt plaatsvindt.
7. De lelieteelt betreft namelijk een unieke teelt. Dit komt voort uit een tweetal aspecten. Het eerste onderscheidende aspect is te vinden in de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen. Zoals reeds in dit beroepschrift uiteengezet, wordt bij lelieteelt een aanzienlijke hoeveelheid gewasbeschermingsmiddel toegepast. Krachtens de op pagina 5 en 6 van dit beroepschrift weergegeven illustraties, wordt zichtbaar dat lelieteelt de teelt met het meeste gebruik van gewasbeschermingsmiddelen betreft.

Daarnaast betreft de lelieteelt een intensieve teelt, die onderhevig is aan intensieve roulatie. De lelieteelt wordt, over het algemeen, slechts relatief kort uitgevoerd op een perceel. De teelt van lelies wordt over het algemeen 1 jaar, 1,5 jaar of 2 jaar uitgevoerd op een perceel, waarna het perceel volgens veel telers jarenlang niet kan worden gebruikt voor lelieteelt. De teler gaat dan op zoek naar een ander perceel, en probeert dan ook altijd andere gronden en percelen te huren om daar de lelieteelt uit te voeren. De lelieteelt is daardoor te kwalificeren als een incidentele teelt, doordat een stuk grond niet altijd wordt ingezet in een vaste bedrijfsvoering en vruchtwisseling (**bijlage 50**).

- **bijlage 50:** webpagina's *lelietelers* (<https://www.huetinklelies.nl/bedrijfsinformatie/grondzaken> en <https://veningahijken.nl/bedrijfsinformatie/teelt/lelieteelt/>)

¹⁰⁶ ABRvS 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874, r.o. 16.2.

¹⁰⁷ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 22.4.

¹⁰⁸ HvJ EU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882.

¹⁰⁹ HvJ EU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, r.o. 86.



8. Naast dat de lelieteelt een intensieve incidentele teelt betreft, is het ook, zoals kan worden gezien in de tabel op pagina 6 tot en met 8 van dit beroepschrift, een teelt waarbij een bijzonder groot aantal gewasbeschermingsmiddelen wordt toegepast. Geen enkele teelt kent, zoals inzichtelijk is gemaakt op de grafieken in dit beroepschrift op pagina 5 en 6, een dergelijk intensief gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.
9. Daarbij moet wederom worden opgemerkt dat de markt voor deze middelen een zeer dynamische markt betreft. Reeds is onderbouwd en aangetoond dat de markt voor gewasbeschermingsmiddelen een zeer dynamische markt betreft, en dat een groot deel van de middelen die volgens teler [REDACTED] worden toegepast, pas enkele jaren geleden diens intrede hebben gedaan.

Hierbij willen Belanghebbenden een aantal werkzame stoffen uitlichten. Reeds is in onderdeel V van dit beroepschrift opgemerkt dat een aantal stoffen pas ná 1993 de markt hebben betreden, en pas na 24 maart 2000 zijn toegelaten op de Europese markt. Dit houdt in dat deze werkzame stoffen slechts na de referentiedatum rechtmatig konden worden gebruikt. Het betreft onder meer de stoffen trifloxystrobin, flupyradifuron, mepanipyrim, kresoxim-methyl. Daarnaast zijn ook de middelen prothioconazool (**bijlage 51**), spirotetramat (**bijlage 52**), flonicamid (**bijlage 53**), dimethenamid (**bijlage 54**) en fluxapyroxad (**bijlage 55**) ruim na 1993 ontwikkeld. Daardoor vielen deze middelen niet onder het overgangsrecht van artikel 8 lid 2 van richtlijn 91/414.

- **bijlage 51:** weergave prothioconozool via IUPAC Pesticides Properties DataBase
- **bijlage 52:** weergave spirotetramat via IUPAC Pesticides Properties DataBase
- **bijlage 53:** weergave flonicamid via IUPAC Pesticides Properties DataBase
- **bijlage 54:** weergave dimethenamid via IUPAC Pesticides Properties DataBase
- **bijlage 55:** weergave fluxapyroxad via IUPAC Pesticides Properties DataBase

Deze stoffen - prothioconazool, spirotetramat, flonicamid, dimethenamid en fluxapyroxad - zijn vervolgens na 24 maart 2000 toegelaten door de Europese Unie. Zoals weergegeven in **bijlage 41**, is prothioconazool toegelaten op 1 augustus 2008, flonicamid op 1 september 2010, en dimethenamid op 1 januari 2004.¹¹⁰ De stof spirotetramat is middels Verordening 1177/2013 (**bijlage 56**) op 20 november 2013 toegelaten op de Europese markt, terwijl fluxapyroxad op grond van Verordening 589/2012 (**bijlage 57**) op 4 juli 2012 werd toegelaten.

- **bijlage 56:** Verordening 1177/2013 d.d. 20 november 2013
- **bijlage 57:** Verordening 589/2012 d.d. 4 juli 2012

10. Daarbij wensen Belanghebbenden op te merken dat ook de middelen waarin deze werkzame stoffen zijn opgenomen, ruim na 2000 zijn toegelaten door het Ctgb. Hierbij wijzen Belanghebbenden op de middelen Flint, Bombero, Frupica SC, Collis, Rudis, Batavia Teppeki, Wing-P en Allstar, die allen na 2000 goedgekeurde werkzame stoffen bevatten.
11. Verder willen Belanghebbenden benadrukken dat al deze middelen, naast de werkzame stoffen die zijn goedgekeurd na 2000, eveneens bestaan uit diverse additieven. Ieder middel behelst daarmee een combinatie van stoffen en elementen die niet vóór 24 maart 2000 waren toegestaan.

Te bepalen referentiesituatie

12. Gezien bovenstaande feiten en omstandigheden aangaande de lelieteelt achten Belanghebbenden dat, gezien de criteria uiteengezet door het HvJ EU waarop de referentiesystematiek van de Afdeling is gefundeerd, géén referentiesituatie kan worden vastgesteld. Belanghebbenden achten immers dat de relevante activiteit betreffende het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, zoals ook betoogt onder onderdeel V van dit beroepschrift, moet worden gevonden in de depositie van mogelijk gevaarlijke stoffen voor de krachtens Bijlage I en II bij de Habitatrichtlijn beschermde habitats en soorten, in het milieu.
13. Voor dit standpunt vinden Belanghebbenden steun in de uitspraken van de Afdeling van (onder meer) 29 mei 2019¹¹¹, 20 januari 2021¹¹² en 12 oktober 2022¹¹³. In al deze uitspraken staat de depositie van het element stikstof centraal,

¹¹⁰ Vide bijlage 40, p. 51, 110 & 192.

¹¹¹ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604.

¹¹² ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71.

¹¹³ ABRvS 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874.



en wordt de activiteit bemesting enkel beschouwd als het vehikel waarmee de stikstof wordt gedeponeerd. Gezien de uitspraken geheel in het teken staan van de deponering van het element en de scheikundige verbindingen van dit element, achten Belanghebbenden het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen niet de kardinale en - op basis van de Wnb en Hr - relevante activiteit. Het is juist de deponering van de - in de gewasbeschermingsmiddelen vervatte - elementen die schade kunnen veroorzaken aan de middels de Habitatrichtlijn beschermde habitats en soorten. Aldus menen Belanghebbenden dat een referentiesituatie moet worden bepaald voor het uitvoeren van werkzaamheden waarbij deze schadelijke elementen in het milieu worden gebracht.

14. Gezien het gegeven dat voor een aanzienlijk deel van de middelen die wordt ingezet, alsmede de werkzame stoffen vervat in deze middelen, op de referentiedatum géén toestemming was verleend, achten Belanghebbenden dat voor de activiteit lelieteelt - dan wel het toepassen van gewasbeschermingsmiddel - géén referentiesituatie kan worden toegepast. Door de grote wisseling van de middelen en werkzame stoffen kan naar standpunt niet worden gesproken over een periodieke activiteit welke voldoet aan de vereisten die het HvJ stelt voor toepassing van de referentiesituatie.
15. Allereerst achten Belanghebbenden dat géén toestemming was verleend naar nationaal recht voor inwerkingtreding van de Habitatrichtlijn op het relevante Natura 2000-gebied (Drents-Friese Wold & Leggelderveld). Doordat het Natura 2000-regime op 24 maart 2000 in werking is getreden voor het Drents-Friese Wold & Leggelderveld, dient een goedkeuring te zijn verkregen naar nationaal recht vóór deze datum.

Een groot deel van de middelen en werkzame stoffen heeft deze toestemming echter niet verkregen. Het wettelijk systeem aangaande het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen houdt - zoals uiteengezet in onderdeel V van dit beroepschrift - in dat sinds 1991 op Europees niveau toestemming moest worden verkregen vóórdat een middel met een daarin vervatte werkzame stof kon worden toegepast. In den beginne diende de toestemming te worden verkregen middels richtlijn 91/414 en de Bestrijdingswet 1962, en later middels Verordening EG 1107/2009 en de Wgb. De enige uitzondering betrof de situatie dat, op basis van artikel 8 lid 2 richtlijn 91/414, het een middel met werkzame stof betrof die vóór 15 juli 1993 op de markt was gebracht.

Van een groot deel van de middelen toegepast bij lelieteelt staat echter vast dat deze niet een dergelijke toestemming hadden verkregen. Deze groep middelen en werkzame stoffen (trifloxystrobin, flupyradifuron, mepanipyrim, kresoxim-methyl, prothioconazool, spirotetramat, flonicamid, dimethenamid en fluxapyroxad) zijn ruim na 15 juli 1993 op de markt zijn gebracht. Ook is voor deze stoffen géén goedkeuring volgens de goedkeuringsprocedures uit richtlijn 91/414 en de daarop gebaseerde nationale wetgeving, dan wel de toestemming op basis van Verordening EG 1107/2009 en de Wgb verkregen. Het ontbreekt derhalve aan een toestemming naar nationaal recht, waardoor géén referentiesituatie kan worden vastgesteld.

16. Ook stellen Belanghebbenden dat géén continuïteit of volledige overeenstemming wat betreft de voorwaarden waaronder de activiteit wordt uitgevoerd, kan worden geconstateerd. Zoals onder voorgaand randnummer bepleit, betreft de lelieteelt vóór 24 maart 2000 een geheel andere teelt dan thans het geval. De ingezette middelen en werkzame stoffen zijn geheel gewijzigd (met andere additieven en samenstellingen ten aanzien van de daarvoor goedgekeurde stoffen en middelen), waardoor het een geheel andere activiteit betreft doordat geheel andere stoffen het milieu in worden gebracht. Eenvoudiger omschreven, het hanteren van een referentiesituatie ten aanzien andere middelen die worden toegepast, achten Belanghebbenden hetzelfde als het hanteren van stikstofruimte voor gewasbeschermingstoepassing.
17. Ten slotte achten Belanghebbenden dat kan worden getwist over het karakter van een periodieke teelt. De lelieteelt betreft een teelt met een grote noodzaak voor ruime roulatie van de percelen. Dit maakt dat naar standpunt van Belanghebbenden niet kan worden gesproken over een periodieke activiteit. Een periodieke activiteit behelst, naar standpunt van Belanghebbenden, dat met enige regelmaat een activiteit dient te geschieden. De lelieteelt betreft echter in een aantal gevallen een incidentele teelt door de grote noodzaak aan vruchtwisseling. Doordat slechts één keer in de vijf of zes jaar lelieteelt kan plaatsvinden, huren veel telers eenvoudigweg de beschikbare grond die op dat moment geschikt is voor lelieteelt. Dit houdt in dat niet kan worden gesproken van een vaste regelmaat, maar hoogstens van een incidentele geschiktheid.

Ook ten aanzien van de percelen waar Belanghebbenden om handhaving hebben gevraagd, is uitsluitend sprake geweest van een incidentele teelt. Op basis van het schrijven van [REDACTED] overlegt als bijlage 22 bij dit beroepschrift, heeft slechts enige jaren geleden lelieteelt op de desbetreffende percelen plaatsgevonden. Niet is inzichtelijk dat de lelieteelt heeft plaatsgevonden ten tijde of voor de inwerkingtreding van de Habitatrichtlijn voor het Natura 2000-gebied. Derhalve achten Belanghebbenden dat niet kan worden gesproken van een periodieke teelt, noch een



periodieke teelt die heeft aangevangen vóór inwerkingtreding van de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn.

Indien Gedeputeerde Staten zich hiertegen wensen te weren met een beroep op de omstandigheid dat periodiek sprake zou zijn van de teelt van enige gewassen, en dat dit niet noodzakelijk de lelieteelt behoeft te zijn, wensen Belanghebbenden op te merken dat de lelieteelt niet kan worden vergeleken met de teelt van andere gewassen. Andere gewassen, zoals snijmaïs of pootaardappelen, kennen een vele malen minder intensief gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Zoals weergegeven op pagina 5 en 6 van dit beroepschrift, wordt in de lelieteelt veruit het meest gebruik gemaakt van gewasbeschermingsmiddelen. Door het grote verschil in toe te passen gewasbeschermingsmiddelen, achten Belanghebbenden dat de lelieteelt een unieke teelt betreft en dat niet zonder meer enig andere voorgaande teelt als grondslag voor de constatering van een periodieke activiteit kan dienen.

Conclusie

18. Gezien het bovenstaande achten de Belanghebbenden dat niet kan worden geconstateerd dat wordt voldaan aan de voorwaarden voor het hanteren van een referentiesituatie. Zoals voortvloeit uit het arrest van het HvJ EU¹¹⁴ én de uitspraak van de Afdeling van 12 oktober 2022¹¹⁵, dient voor het constateren van een referentiesituatie aan een aantal vereisten te worden voldaan. Er moet sprake zijn van een periodieke activiteit waarvoor naar nationaal recht toestemming was verleend vóór inwerkingtreding van de Habitatrichtlijn, het dient één verrichting met een gemeenschappelijk doel en continuïteit te betreffen, terwijl deze wordt uitgevoerd in volledige overeenstemming waarbij met name aandacht moet gespandeerd aan het overeenstemmen van de plaatsen waar en voorwaarden waaronder de activiteit wordt uitgevoerd.
19. Belanghebbenden achten dat niet wordt voldaan aan deze voorwaarden, waardoor geen referentiesituatie kan worden vastgesteld. Naar standpunt van de Belanghebbenden kan niet worden gesproken over een periodieke activiteit, waarbij geen continuïteit of volledige overeenstemming bestaat ten aanzien van de voorwaarden waaronder de activiteit wordt uitgevoerd, noch sprake was van toestemming voor de activiteit naar nationaal recht.
20. Derhalve achten Belanghebbenden dat niet kan worden gesproken van een referentiesituatie, waardoor Gedeputeerde Staten een foutief juridisch kader heeft toegepast in het bestreden besluit. Derhalve achten Belanghebbenden het bestreden besluit onzorgvuldig tot stand gekomen, en daardoor onrechtmatig.

VII. AANWIJZING VOOR Overschrijding REFERENTIESITUATIE

1. Indien uw rechtbank stelt dat ondanks hetgeen is betoogd onder onderdeel V en VI van dit beroepschrift, wél van een referentiesituatie kan worden gesproken, achten Belanghebbenden sprake van sterke aanwijzingen voor het overschrijden van deze referentiesituatie. Door de overschrijding van deze referentiesituatie achten Belanghebbenden dat alsnog een passende beoordeling behoorde te worden opgesteld.

Juridisch kader: bewijslastverdeling aantonen significante gevolgen

2. Zoals reeds opgemerkt in onderdeel IV van dit beroepschrift, achten Belanghebbenden dat Gedeputeerde Staten onvoldoende onderzoek hebben verricht naar de mogelijke significante gevolgen, dan wel het bestreden besluit op dit onderdeel onvoldoende hebben gemotiveerd. Belanghebbenden zijn echter ook van mening dat de bewijslast aangaande het aantonen van al dan niet ontbrekende significante gevolgen niet bij hen rust. Krachtens het bestuursrechtelijk bewijsrecht achten Belanghebbenden dat deze last bij het College ligt.
3. Dit standpunt funderen Belanghebbenden op de systematiek van het bestuursrechtelijk bewijsrecht. Het bestuursrechtelijk bewijsrecht is immers aanmerkelijk verschillend van het civiele bewijsrecht. Het bestuursrecht kent, zoals bekend, de vrij-bewijsleer. Dit vindt diens oorsprong in artikel 8:69 lid 3 Awb, waarin de wetgever - vanwege de wens om de bestuursrechter een sterke waarheidsvindende rol toe te bedelen - de bestuursrechter een actieve rol in de feitenvaststelling heeft toebedeeld.¹¹⁶ Zo stelt artikel 8:69 lid 3 Awb de bestuursrechter in staat om ambtshalve feiten vast te stellen. De bestuursrechter is vanwege dit artikel dus niet, zoals zijn civiele collega dat wel

¹¹⁴ HvJ EU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, r.o. 86.

¹¹⁵ ABRvS 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874, r.o. 15-23.1.

¹¹⁶ CRvB 27 juni 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:770; *PG Awb II*, p. 173, 177; R.J.N. Schlössels, 'Een vrije en kenbare bewijsleer?', in : *Bestuursrechtelijk bewijsrecht: wetgever of rechter?* (preadvies VAR, nr. 142), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 11-116; Y.E. Schuurmans, *Bewijslastverdeling in het bestuursrecht. Zorgvuldigheid en bewijsvoering bij beschikkingen* (diss. Amsterdam VU), Deventer: Kluwer 2005, p. 41-44.



is, gebonden aan de standpunten van de partijen. De rechter kan in het bestuursrecht actief op zoek naar de feiten, wat volgens de wetgever diende om de waarheidsvinding tijdens de procedure te bevorderen.

Door deze actieve rol van de bestuursrechter in de feitenvaststelling, wordt het bestuursrechtelijk bewijsrecht aangeduid als het vrij-bewijsrecht. Dit houdt in dat de bestuursrechter beschikt over een aanzienlijke mate van vrijheid bij de waardering van hetgeen als bewijs wordt aangedragen. Ook behoeft het bewijs, behoudens criteria omtrent de goede procesorde, niet aan specifiek vastgelegde inhoudelijke vereisten of criteria te voldoen.¹¹⁷

4. Het vrij-bewijsrecht kent twee onderdelen. Allereerst is er het formele bewijsrecht, dat ziet op de procedureregels met betrekking tot het leveren van bewijs. Hierover biedt de Awb diverse regels, bijvoorbeeld ten aanzien van het horen van getuigen en het benoemen van deskundigen. Ten tweede, en in deze casus het meest belangrijk, is er het materiële bewijsrecht. Dit ziet op de vragen wat moet worden bewezen (bewijsomvang), wie dat moet bewijzen (bewijslast/bewijsvoeringslast), voor wiens rekening niet bewezen feiten komen (bewijsrisico) en op de bewijswaardering en bewijsstandaard. Het materiële bewijsrecht bepaalt dus welke partij een feit moet bewijzen, en wat de gevolgen zijn bij het niet voldoen aan dit bewijs.¹¹⁸

In tegenstelling tot het formele bewijsrecht, zijn er geen specifieke - daarvoor bestemde - regels over materieel bewijsrecht neergelegd in de Awb.¹¹⁹ Hoewel het aldus aan specifieke bepalingen ontbreekt, zijn er wel degelijk een aantal bronnen van materieel bewijsrecht, die stipuleren wie exact wat moet bewijzen. Zo vloeit de hoofdregel omtrent bestuursrechtelijk materieel bewijsrecht voort uit de artikelen 3:2 en 4:2 lid 2 Awb. Deze hoofdregel komt weer voort uit het zorgvuldigheidsbeginsel uit artikel 3:2 Awb. Dit artikel codificeert het zorgvuldigheidsbeginsel, en verplicht de overheid en bestuursorganen tot zorgvuldige besluitvorming, waarbij alle relevante feiten en belangen in kaart worden gebracht. In bewijsrechtelijke zin houdt artikel 3:2 Awb in dat het bestuursorgaan, tenzij een bijzondere wet of de vuistregels voortkomend uit de redelijkheid en billijkheid anders bepalen, de bewijslast draagt met betrekking tot de feiten die aan een besluit ten grondslag zijn gelegd. De feiten die door het bestuursorgaan in kaart dienen te worden gebracht op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel uit artikel 3:2 Awb, dienen ook door het bestuursorgaan te worden bewezen. Artikel 4:2 lid 2 Awb geeft hier wel een inherente uitzondering op, nu de bewijslast ten aanzien van stukken die de aanvrager ter beschikking heeft, bij de aanvrager of belanghebbende zelf berusten. Deze uitzondering is echter voornamelijk van toepassing in situaties waarin een besluit wordt genomen naar aanleiding van een aanvraag waarbij de aanvrager de beschikking heeft over de voor beoordeling van de aanvraag noodzakelijke stukken, wat in de voorliggende casussen niet het geval is.¹²⁰

Sterker nog, ten aanzien van het handavingsverzoek - dat juridisch dient te worden gekwalificeerd als een aanvraag als in artikel 1:3 lid 3 Awb - wordt in de jurisprudentie van de Afdeling niet van de aanvrager vereist dat deze een begin van bewijs van de overtreding levert.¹²¹ Enkel in zéér uitzonderlijke omstandigheden kan van de aanvrager een begin van bewijs worden verwacht. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een verzoeker de gestelde overtreding gedurende de procedure blijft aanpassen, wijzigen en nuanceren.¹²²

5. Van deze hoofdregel (dat de bewijslast bij het bestuursorgaan ligt) kan echter ook in enkele gevallen worden afgeweken bij bijzondere wet. Enkele bijzondere wetten bevatten bijvoorbeeld een wettelijk bewijsvermoeden dat ongeacht de hoofdregel uit artikel 3:2 en 4:2 lid 2 Awb dient te worden gevolgd. Deze vormen, als het ware, een *lex specialis* op de algemene regel. De bijzondere wet schrijft in een aantal gevallen bepaalde materiële bewijsconstructies voor. Dit is bijvoorbeeld het geval in artikel 13 Wegenwet, waarin is bepaald dat het eigendom van een weg, zolang en voor zover niet het tegendeel blijkt, wordt vermoed te berusten bij de publiekrechtelijke

¹¹⁷ Schlössels & Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Band 2*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 99-101.

¹¹⁸ Schlössels & Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Band 2*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 99-101. Bröring e.a., *Bestuursrecht II. Rechtsbescherming tegen de overheid*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2016, p. 281.

¹¹⁹ Schlössels & Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Band 2*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 99-107.

¹²⁰ Schlössels & Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Band 2*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 99-107; Bröring e.a., *Bestuursrecht II. Rechtsbescherming tegen de overheid*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2016, p. 281; Y.E. Schuurmans, *Bewijslastverdeling in het bestuursrecht. Zorgvuldigheid en bewijsvoering bij beschikkingen* (diss. Amsterdam VU), Deventer: Kluwer 2005; Y.E. Schuurmans, 'Bestuursrecht en bewijs', in: *JB Select*, Den Haag: SDU uitgevers 2019, p. 339-353; ABRvS 25 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:181, r.o. 7.3.

¹²¹ ABRvS 19 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2743, r.o. 11.2.

¹²² ABRvS 7 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3602, r.o. 4.2.



rechtspersoon die deze onderhoudt.¹²³

6. Tenslotte kan de redelijkheid en billijkheid eisen dat de bewijslastverdeling wordt gewijzigd. De redelijkheid en billijkheid geven enkele vuistregels inzake de bewijslastverdeling, en leveren een afwijking en aanvulling op de hoofdregel uit artikel 3:2 en 4:2 lid 2 Awb. De voornaamste vuistregels met betrekking tot handhavingszaken betreft de vuistregel dat degene die zich beroept op een aparte wettelijke bepaling in diens verweer, daarvoor de bewijslast draagt. Een illustratief voorbeeld betreft het beroep van een appellant op artikel 4:84 Awb, dat stipuleert dat een bestuursorgaan bij onevenredige bijzondere omstandigheden moet afwijken van diens beleidsregel. Het aantonen en bewijzen van de onevenredige bijzondere omstandigheden die afwijking rechtvaardigen, ligt bij degene die het beroep op de specifieke en aparte wettelijke bepaling doet.¹²⁴

Hierbij is het echter wel belangrijk om in ogenschouw te nemen dat het moet gaan om een beroep op een wettelijke regel, voordat deze uitzondering op basis van redelijkheid en billijkheid een rol gaat spelen. Het moet gaan om de situatie waarin het bestuursorgaan een stelling inneemt, bijvoorbeeld een overtreding van het bestemmingsplan, en daaraan een onrechtmatigheid koppelt. De wederpartij kan dan bijvoorbeeld de stelling innemen dat er weliswaar sprake is van een strijdigheid met het bestemmingsplan, maar dat wegens overgangsrecht niet kan worden gehandhaafd. De wederpartij erkent in dat geval de overtreding - deze wordt niet betwist - maar de daaraan te verbinden conclusie wordt bestreden. Dit is overigens anders dan de reeds voorliggende situatie, waarin het bestaan van de overtreding zelf ter discussie staat.¹²⁵

7. Samenvattend dient te worden opgemerkt dat de bewijslastverdeling wordt gerealiseerd middels de hoofdregel uit artikel 3:2 jo. 4:2 lid 2 Awb. Hierop zijn vervolgens afwijkingen en toevoegingen voortkomend uit de bijzondere wet of de uit de redelijkheid en billijkheid voortkomende vuistregels mogelijk. Echter, de hoofdregel voortkomend uit het zorgvuldigheidsbeginsel heeft te gelden als de hoofdregel.
8. Met de bewijslastverdeling is, in beginsel, ook het bewijsrisico gegeven. Het bewijsrisico betreft niets meer dan de verantwoordelijkheid voor de gevolgen, indien niet wordt voldaan aan de bewijslast die bij de desbetreffende partij ligt. Deze beide aspecten van het bewijsrecht vallen vrijwel altijd samen, en de partij die de last tot leveren van het bewijs draagt, draagt tevens het risico als zijn of haar bewijsvoering niet slaagt. Dit is zelfs het geval wanneer een partij buiten haar toedoen in bewijsnood verkeert en het gevraagde bewijs niet kan leveren. Daarbij moet overigens wel worden opgemerkt dat niet-verwijtbare bewijsnood een absolute zeldzaamheid betreft, nu van burgers en overheden een voldoende zorgvuldige administratieplicht wordt verwacht.¹²⁶
9. Deze regels bepalen aldus bij welke partij de bewijslast en het bewijsrisico ligt. Het bewijs dat de partij met de bewijslast vervolgens naar voren brengt, dient vervolgens te voldoen aan de bewijsstandaard. Dit is het niveau van zekerheid die door de bestuursrechter wordt verlangd ten aanzien van de noodzakelijke en te bewijzen feiten, welke de partijen krachtens de bewijslastverdeling dienen te bewijzen om diens ingenomen standpunten te ondersteunen. In het leeuwendeel van de procedures zal de bestuursrechter eisen dat de noodzakelijke - bevoegdheidsactiverende - feiten in voldoende mate 'aannemelijk' zijn gemaakt. Deze standaard is echter niet in beton gegoten, en wordt verhoogd indien sprake is van besluiten met een bestraffend karakter. Wel kan worden gesteld dat de 'aannemelijkheid' de absolute ondergrens is, waar bewijs aan dient te voldoen.¹²⁷
10. Uit het bovenstaande vloeit hiermee voort dat het bestuursorgaan middels de hoofdregel van de bewijslastverdeling de bevoegdheidsactiverende feiten en omstandigheden, dan wel de feiten en omstandigheden die ten grondslag liggen aan de weigering, aannemelijk dient te maken. Het is, behoudens de situatie dat de bijzondere wet of de

¹²³ Schlössels & Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Band 2*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 99-107.

¹²⁴ Schlössels & Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Band 2*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 99-107; Y.E. Schuurmans, 'Bestuursrecht en bewijs', in: *JB Select*, Den Haag: SDU uitgevers 2019, p. 339-353; ABRvS 25 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:181, r.o. 7.3.

¹²⁵ Schlössels & Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Band 2*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 99-107; Y.E. Schuurmans, *Bewijslastverdeling in het bestuursrecht. Zorgvuldigheid en bewijsvoering bij beschikkingen* (diss. Amsterdam VU), Deventer: Kluwer 2005; ABRvS 28 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1663, r.o. 3.3; ABRvS 14 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:470.

¹²⁶ Schlössels & Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Band 2*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 99-107; Y.E. Schuurmans, *Bewijslastverdeling in het bestuursrecht. Zorgvuldigheid en bewijsvoering bij beschikkingen* (diss. Amsterdam VU), Deventer: Kluwer 2005.

¹²⁷ T.N. Sanders, *Handboek toezicht, handhaving en invordering*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2022, p. 525-533; Y.E. Schuurmans, *Bewijslastverdeling in het bestuursrecht. Zorgvuldigheid en bewijsvoering bij beschikkingen* (diss. Amsterdam VU), Deventer: Kluwer 2005; Schlössels & Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Band 2*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 99-107.



vuistregels voortkomend uit de redelijkheid en billijkheid hierop een uitzondering verlangen, aan het bestuursorgaan om aan te tonen dat de feiten en omstandigheden waarop diens optreden is gebaseerd, in voldoende mate aannemelijk zijn. Wanneer één der partijen niet in deze bewijsvoeringsplicht, die ontstaat door het dragen van de bewijslast, voldoet (in andere woorden: de bewijsstandaard van 'aannemelijkheid' niet weet te halen), dan draagt deze partij daar tevens het bewijsrisico voor. Deze partij zal dan worden afgerekend op het niet kunnen presenteren van bewijs. Een bestuursorgaan zal indien het niet slaagt, zijn besluit dan zien stranden (op een motiverings-, zorgvuldigheids- of legaliteitsgebrek), en een burger zal indien diens bewijs onvoldoende blijkt, tevens diens verweer niet gehonoreerd zien.

11. In handhavingssaken, zoals in het voorliggende geval waarbij Belanghebbenden hebben verzocht om handhaving, resulteert dit in de volgende verhoudingen met betrekking tot het bewijsrecht: de overtreding betreft een onmisbaar bevoegdheidsactiverend element bij het ontstaan van de bevoegdheid tot handhaving. Nu Gedeputeerde Staten géén grond voor handhaving constateert, valt het ontbreken van een overtreding van artikel 2.7 lid 2 jo. 2.8 Wnb onder de feiten en omstandigheden die op grond van de zorgvuldigheidsplicht uit artikel 3:2 Awb inzichtelijk behoren te worden gemaakt door Gedeputeerde Staten als bestuursorgaan. Dit heeft vervolgens tot gevolg dat volgens de hoofdregel van het bewijsrecht - alsmede volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State¹²⁸ - het aan het bestuursorgaan is om aannemelijk te maken dat er sprake is van een ontbreken van een overtreding. Het tot handhaving bevoegde bestuursorgaan zal de feiten en omstandigheden moeten verzamelen om aan te tonen dat er geen overtreding geschiedt dan wel geen vergunningplicht bestaat. Althans, het is niet aan de belanghebbende om het bewijsrisico te dragen van het niet-voldoen aan wettelijke voorschriften.¹²⁹

Bij het vaststellen van de overtreding is er daarmee géén sprake van een bijzondere wet of vuistregel op basis van de redelijkheid en billijkheid, die een afwijking of aanvulling op de hoofdregel omtrent de bewijslastverdeling rechtvaardigt. De hoofdregel, namelijk dat op grond van artikel 3:2 Awb het aan het bestuursorgaan is om te bewijzen dat feiten waarop het besluit is gefundeerd daadwerkelijk hebben plaatsgevonden, geldt bij deze vaststelling als de heersende norm waarop de bewijslast wordt verdeeld.

12. Dit bewijs dient vervolgens aannemelijk te zijn. Het handhavend optredend bestuursorgaan dient dus in voldoende mate aannemelijk te maken dat de voorliggende feiten en omstandigheden niet zijn te kwalificeren als een overtreding. Zoals opgemerkt achten Belanghebbenden dat Gedeputeerde Staten hierin niet is geslaagd, waarbij Belanghebbenden uw rechtbank willen verwijzen naar onderdeel IV van dit beroepschrift.
13. Met deze uiteenzetting van het bestuursrechtelijk bewijsrecht wensen Belanghebbenden te verhelderen dat het niet aan Belanghebbenden is om aan te tonen dat er sprake is van een overtreding, maar dat bij Gedeputeerde Staten de bewijslast en -risico ligt om aan te tonen dat er geen sprake is van een overtreding. In dit geval behelst dit het aantonen dat er géén sprake is van een vergunningplichtige activiteit en - meer specifiek - dat sprake is van een referentiesituatie waardoor de litigieuze activiteiten vergunningvrij kunnen worden ontplooid.

Significante gevolgen niet uit te sluiten

14. Ondanks dat de bewijslast voor het aantonen, dan wel uitsluiten, van significante gevolgen bij Gedeputeerde Staten berust, wensen Belanghebbenden toch - geheel vrijwillig en zonder enige bewijslast én bewijsrisico op zich te nemen - aantonen dat significante gevolgen niet zijn uit te sluiten. Belanghebbenden stellen zich namelijk op het standpunt dat, zelfs indien sprake is van een referentiesituatie, alsnog niet valt uit te sluiten dat significante gevolgen zullen ontstaan.

Omvang referentiesituatie niet aangetoond

15. Hierbij willen Belanghebbenden echter allereerst - wederom - opmerken dat de omvang van deze referentiesituatie niet is onderzocht of gemotiveerd. Hierdoor is - gezien de grote dynamiek betreffende de soorten gewasbeschermingsmiddelen en daarin werkzame stoffen - niet duidelijk op basis van welke stoffen en middelen de omvang van de referentiesituatie moet worden bepaald.

¹²⁸ ABRvS 15 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2834; CBb 29 januari 2019, ECLI:NL:CBB:2019:41; CBb 18 februari 2016, ECLI:NL:DBB:2016:29; ABRvS 6 oktober 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR3356.

¹²⁹ T.N. Sanders, *Handboek toezicht, handhaving en invordering*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2022, p. 525-533.



16. Enkel deze constatering achten Belanghebbenden voldoende om te oordelen dat significante gevolgen niet kunnen worden uitgesloten. Wanneer niet inzichtelijk is wat de exacte omvang van de referentiesituatie betreft, kan ook niet worden betoogd dat de activiteit inhoudende de teelt van lelies en het daarbij behorende gebruik van gewasbeschermingsmiddelen binnen deze referentiesituatie valt. Belanghebbenden achten aldus dat, zonder de als navolgend gepresenteerde onderbouwing voor het bestaan van een kans op significante gevolgen, op basis van de door Gedeputeerde Staten aangedragen gegevens al behoort te worden geconstateerd dat significante gevolgen niet zijn uit te sluiten.

Significante gevolgen zeer goed mogelijk

17. Belanghebbenden wensen echter verder te gaan (wederom; zonder daarbij enige niet op hen rustende bewijslast en bewijsrisico op zich te nemen). Ondanks het onzorgvuldige onderzoek van Gedeputeerde Staten achten Belanghebbenden het aannemelijk - dan wel; niet uit te sluiten - dat significante gevolgen optreden binnen het Natura 2000-gebied 'Drents-Friese Wold & Leggelderveld'.
18. Ter onderbouwing van het standpunt dat de depositie van gewasbeschermingsmiddelen - en de daarin werkzame stoffen - significante gevolgen voor het Natura 2000-gebied kunnen veroorzaken, hebben Belanghebbenden een deskundige benaderd. Uiteindelijk zijn Belanghebbenden in contact gekomen met de heer [REDACTED] hierna: 'de heer [REDACTED] of [REDACTED]').

De heer [REDACTED] is in 1982 in Wageningen afgestudeerd als landbouwkundig ingenieur, en heeft vervolgens langdurig als landbouwkundige gewerkt in onder meer Rusland en andere voormalige Sovjetrepublieken. Hier heeft hij werkzaamheden verricht voor zowel particuliere landbouwondernemingen als gerenommeerde internationale organisaties zoals de Europese Unie, Wereldbank, de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties. Vanaf 2018 is de heer [REDACTED] werkzaam als zelfstandig onderzoeker en extern promovendus aan de Radboud Universiteit te Nijmegen, waarbij zijn onderzoek zich met name richt op de aanwezigheid en effecten van gewasbeschermingsmiddelen en biociden op mens en milieu. In 2022 heeft diens onderzoek geresulteerd in een internationaal erkende peer-review publicatie in het tijdschrift 'Science of the Total Environment' onder de titel 'Presence of pesticides and biocides on Dutch battle farms and their effect on the entomofauna'. In het kader van diens onderzoeken heeft de heer [REDACTED] ruime ervaring met onderzoek op zowel landbouwbedrijven als natuurgebieden in Nederland en Duitsland.

19. Ten behoeve van het opstellen van een beoordeling aangaande de (ecotoxicologische) gevolgen van gewasbeschermingsmiddelen in het Natura 2000-gebied 'Drents-Friese Wold & Leggelderveld' heeft de heer [REDACTED] inzicht gekregen in diverse informatiebronnen. Één daarvan waren de onderzoeksresultaten opgesteld door het Eurofins laboratorium in Graauw (Zeeuws-Vlaanderen) (**bijlage 58**). Dit laboratorium heeft de monsters van vegetatie om en nabij het 'Drents-Friese Wold & Leggelderveld' geanalyseerd op de aanwezigheid van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Er zijn op twee momenten monsters genomen, te weten in 2020 (vóór de litigieuze activiteiten en lilieteelt) en 2023 (gedurende en na de litigieuze activiteiten). In 2020 is getoetst op 661 verschillende gewasbeschermingsmiddelen en biociden, terwijl in 2023 op maar liefst 707 verschillende gewasbeschermingsmiddelen en biociden is getest.

- **bijlage 58: onderzoeksresultaten Eurofins laboratorium aangaande monsters 2023 d.d. 26 oktober 2023 - 24 november 2023**

Het Eurofins laboratorium is een deskundig laboratorium. Het laboratorium is geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie tegen ISO/IEC 17025 (**bijlage 59**). Derhalve kan worden gesproken van een onafhankelijke en deugdelijke toetswijze, die tevens - krachtens de werkwijze van Eurofins - wordt getoetst door eerste-, tweede- en derdelijns controles.¹³⁰

- **bijlage 59: accreditatie Eurofins d.d. 23 september 2021**

20. Uit de onderzoeksresultaten valt af te leiden dat diverse stoffen zijn aangetroffen in het Natura 2000-gebied. Hierbij valt op dat ook een werkzame stof is aangetroffen, die pas na 24 maart 2000 (referentiedatum) is toegelaten tot de Europese markt, en voorheen dus niet rechtmatig konden worden toegepast. De onderzoeksresultaten tonen aan dat, onder meer, prothioconazool werd aangetroffen.

¹³⁰ <https://www.eurofins.nl/nl/food/accreditatie-en-certificering/> (laatst geraadpleegd 21 december 2023).



21. Naar aanleiding van deze onderzoeksresultaten heeft de heer [REDACTED] vanuit diens deskundigheid op het gebied van de gevolgen van gewasbeschermingsmiddelen op de diverse soorten flora en fauna, een beoordeling opgesteld (bijlage 60). In deze beoordeling van [REDACTED] zijn een drietal bijzondere aspecten op te merken.

- *bijlage 60: Notitie invloed gewasbeschermingsmiddelen en biociden lelieteelt op Natura 2000-gebied Leggelderveld d.d. 18 december 2023*

22. Allereerst valt op dat de gewasbeschermingsmiddelen op een aanzienlijke afstand van agrarische velden werden aangetroffen. Tot een afstand van 1000 meter werd in deze specifieke casus géén afname van de door gewasbeschermingsmiddelen veroorzaakte belasting op de vegetatiemonsters waargenomen. Hiermee lijkt de casus in lijn met hetgeen opgemerkt in het onderzoek 'Bestrijdingsmiddelen en omwonenden: Samenvattend rapport over blootstelling en mogelijke gezondheidseffecten' van het RIVM.¹³¹ In dit rapport is immers opgemerkt dat de concentraties bestrijdingsmiddelen (gewasbeschermingsmiddelen) op een afstand van 250 meter van een bespoten perceel vrij constant bleven, en slechts op een grotere afstand begonnen af te nemen.¹³² Zowel [REDACTED] als het RIVM constateren, hoewel de onderzoeksopzet en het onderzoeksobject veel verschilde, dat gewasbeschermingsmiddelen verder verspreiden dan voorheen gedacht.

23. Ten tweede betwist [REDACTED] de doelmatigheid van maatregelen gericht op de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen. Dergelijke maatregelen, zoals driftreducerende maatregelen, worden door [REDACTED] van een zeer beperkte invloed geacht. Hij merkt op dat gewasbeschermingsmiddelen via diverse wegen kunnen worden verspreid. Allereerst is er de mogelijkheid van drift; het verwaaien van spuitnevel. Daarnaast is het mogelijk dat de spuitmiddelen vervlochten door middel van verdamping, waarna deze met de wind worden meegevoerd. Ten slotte kunnen middelen of stoffen zich aan kleine gronddelen of stofdelen hechten, en verspreiden indien de grond van de akkers verwaait. Ter illustratie van de potentie van deze verspreidingsmethode verwijst [REDACTED] naar het middel glyfosaat, dan niet is aangeduid als een vluchtige stof, maar middels deze hechtingsmethode toch in het gehele milieu wordt aangetroffen (bijlage 61).

- *bijlage 61: Silva e.a., Distribution of glyphosate and aminomethylphosphonic acid (AMPA) in agricultural topsoils of the European Union, science of the Total Environment 2018/621, p. 1352-1359.*

[REDACTED] merkt aldus op dat het effect van technologische vooruitgang aangaande de sluittechnologie slechts een zeer beperkte bijdrage levert aan de voorkoming van de verspreiding van gewasbeschermingsmiddelen en de daarin vervatte werkzame stoffen. Daarentegen zijn het juist verdamping en verwaaiing die maken dat gewasbeschermingsmiddelen over aanzienlijke afstanden worden aangetroffen.

Hiermee zijn de bevindingen van [REDACTED] wederom in lijn met de bevindingen van het RIVM. Ook het RIVM constateert dat verspreiding via de lucht een grote bijdrage kan leveren aan de verspreiding van gewasbeschermingsmiddelen en de daarin vervatte stoffen.¹³³

24. Ten slotte sluit [REDACTED] niet uit dat de verspreiding van deze gewasbeschermingsmiddelen leidt tot een negatief effect op het Natura 2000-gebied. Aan de hand van literatuur constateert [REDACTED] dat diverse nadelige effecten zijn te constateren voor diverse habitats en soorten, wanneer (de werkzame stoffen uit de) gewasbeschermingsmiddelen in het Natura 2000-gebied terechtkomen. Zo vermeldt [REDACTED] dat negatieve effecten op diverse soorten insecten zijn te verwachten, terwijl eveneens negatieve effecten zijn te verwachten op nematoden, gisten en schimmels.

Deze bevindingen van [REDACTED] stroken wederom met hetgeen geconstateerd in wetenschappelijke onderzoeken. Zo hebben onderzoekers van de Wageningen Universiteit in meerdere onderzoeken geconstateerd dat gewasbeschermingsmiddelen/pesticiden een drukkende werking hebben op de insectenpopulatie (bijlage 62). Eenzelfde conclusie wordt getrokken door het onderzoeksteam dat werd geleid door Flavia Geiger, dat in diverse landen (waaronder Nederland) onderzoek heeft gedaan naar de effecten van gewasbeschermingsmiddelen en pesticiden op de natuur, milieu en biodiversiteit. Echter, waar het nationale onderzoek van de Wageningen Universiteit vooral de focus legde op de insectenpopulatie (wat overigens een cruciaal onderdeel is van de natuur), werd in het onderzoek van Geiger het effect verder doorgetrokken. Geiger constateerde dat het milieu wordt aangetast - en biodiversiteit verminderd - door de toepassing van pesticiden (bijlage 63). Het onderzoek van Geiger

¹³¹ Vide bijlage 17.

¹³² Vide bijlage 17, p. 32.

¹³³ Vide bijlage 17, p. 23-25.



is zelfs van een dermate gewicht, dat de Europese Rekenkamer in diens beleid aangaande duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (bijlage 64) het standpunt dat gewasbeschermingsmiddelen de natuur en milieu aantasten onderbouwt met dit onderzoek.¹³⁴

- *bijlage 62: Kleijn e.a., Achteruitgang insectenpopulaties in Nederland: trends, oorzaken en kennislacunes, Wageningen Environmental Research 2018*

- *bijlage 63: Geiger e.a., Persistent negative effects of pesticides on biodiversity and biological control potential on European farmland, Basic and Applied Ecology 2010, afl. 11, p. 97-105.*

- *bijlage 64: Verslag Europese Rekenkamer, Duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen: beperkte vooruitgang bij het meten en beperken van risico's, 2020*

25. Daarbij merkt [REDACTED] op dat diverse van deze soorten waarop een negatief effect niet is uit te sluiten, in een symbiotische relatie staan tot de beschermde habitatsoorten 'droge heiden' en 'vochtige heiden' (aangeduid als 'Calluna'). Deze habitatsoorten zijn opgenomen in Bijlage I bij de Habitatrichtlijn, en vallen derhalve onder het beschermingsregime van de Habitatrichtlijn en artikel 2.8 Wnb, en worden aangetroffen in het 'Drents-Friese Wold & Leggelderveld'.

[REDACTED] constateert dat het, vanwege deze symbiotische relatie, zeer zeker niet kan worden uitgesloten dat deze middels de Habitatrichtlijn en Wet natuurbescherming beschermde habitatsoorten negatieve gevolgen voor de instandhouding zullen ervaren. Zoals reeds opgemerkt, dalen diverse soorten (werkzame stoffen vervat in) gewasbeschermingsmiddelen neer in Natura 2000-gebied. Dit kan op een veelvoud aan manieren, zoals vervluchting en verwaaiing van besmette stoffdelen. Deze gewasbeschermingsmiddelen hebben - naar oordeel van daartoe gespecialiseerde academici en wetenschappers - een negatief effect op diverse organismen, waaronder schimmels, nematoden, gisten en insecten. Deze organismen zijn echter cruciaal voor het voortbestaan van de beschermde heidesoorten, aangezien deze integraal deel vormen van het ecosysteem noodzakelijk voor de instandhouding van deze soort. Zo is onder meer de schimmel mycorrhiza essentieel voor de nutriëntenopname, terwijl gisten en insecten cruciaal zijn voor de bestuiving van de bloemen.

26. Aldus heeft [REDACTED] aangaande het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen een direct risico aangetoond. Dit maakt dat niet zonder meer het standpunt kan worden ingenomen dat een passende beoordeling niet noodzakelijk is. Gezien de door een deskundige onderbouwde uiteenzetting welke inhoudt dat significante gevolgen niet kunnen worden uitgesloten, achten Belanghebbenden dat Gedeputeerde Staten niet zonder meer mag afzien van het eisen van een passende beoordeling.

Conclusie

27. Gezien het bovenstaande achten Belanghebbenden, indien uw rechtbank alsnog - ondanks hetgeen is betoogd onder onderdeel V en VI van dit beroepsschrift - een referentiesituatie van toepassing acht ten aanzien van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, niet zonder meer kan worden gesteld dat door de aanwezigheid van deze referentiesituatie een passende beoordeling niet langer noodzakelijk behoeft te worden geacht. Daarbij stellen Belanghebbenden allereerst dat géén objectieve gegevens zijn overlegd ten aanzien van de omvang van de referentiesituatie, dan wel de negatieve gevolgen voor het Natura 2000-gebied. Alleen hierom achten Belanghebbenden dat significante gevolgen niet zijn uit te sluiten. Daarnaast hebben Belanghebbenden - terwijl de bewijslast aangaande het aantonen van (risico's op) significante gevolgen niet bij hen berust - vrijwillig voorzien in een onderbouwing voor het standpunt dat significante gevolgen niet zijn uit te sluiten.

28. Belanghebbenden stellen zich, doordat geen omvang van de referentiesituatie en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen is gegeven, én op basis van deskundige analyses risico's voor beschermde habitatsoorten in kaart is gebracht, dat het bestreden besluit als onrechtmatig dient te worden gekwalificeerd. Door een onvoldoende onderzoek - en daaruit voortvloeiende gebrekkige motivering - achten Belanghebbenden dat het besluit deze kwalificatie als onrechtmatig dient te ontvangen.

VIII. VERGOEDING VAN KOSTEN

1. Belanghebbenden verzoeken daarnaast uw rechtbank om Gedeputeerde Staten, onder verwijzing naar het bepaalde in artikel 8:75 lid 1 Awb, te veroordelen tot vergoeding van de door Belanghebbenden gemaakte kosten in verband met de behandeling van het beroep gemaakte kosten, daaronder uitdrukkelijk begrepen de kosten van door derden

¹³⁴ Vide bijlage 64, p. 7.



(beroepsmatig) verleende rechtsbijstand, een en ander met inachtneming van het bepaalde in artikel 7:15 lid 4 Awb jo. het Besluit proceskosten bestuursrecht. Hierbij doelen Belanghebbenden meer in het bijzonder op het bepaalde in artikel 2, eerset lid, aanhef en onder sub a jo. artikel 1, aanhef en onder sub a Besluit proceskosten bestuursrecht en het bepaalde in de Bijlage bij dit Besluit proceskosten bestuursrecht (meer in het bijzonder het bepaalde onder A1 en B1, onderdeel 2).

2. Tenslotte verzoeken Belanghebbenden uw rechtbank om Gedeputeerde Staten te veroordelen tot vergoeding van het reeds betaalde griffierecht op basis van hetgeen bepaald in artikel 8:74 lid 1 Awb.

IX. VERZOEK

Belanghebbenden verzoeken uw rechtbank aldus, gezien het voorliggend schrijven:

- het beroep van Belanghebbenden gegrond te verklaren;
- het besluit te vernietigen;
- zelf in de zaak te voorzien, en te oordelen dat Gedeputeerde Staten handhavend dient op te treden tegen de aangedragen overtreding van artikel 2.7 lid 2 Wnb, althans een uitkomst welke uw rechtbank in goede justitie juist acht;
- Gedeputeerde Staten, thans de provincie Drenthe, te veroordelen in de forfaitaire kosten van deze beroepsprocedure, gebaseerd op artikel 8:75 Awb en het Besluit proceskosten bestuursrecht;
- te bepalen dat het door Belanghebbenden betaalde griffierecht voor de beroepsprocedure op voet van artikel 8:74 Awb aan hen wordt terugbetaald, althans Gedeputeerde Staten dan wel de provincie Drenthe te veroordelen in een vergoeding van deze kosten.

Nijmegen, vrijdag 29 december 2023

Hoogachtend,

S.C.A. Nuijen
advocaat



Bijlagen

Nummer:	Datum:	Omschrijving:
2.	-	overzicht referentiedata Natura 2000-gebieden;
3.	24 maart 2000	aanwijzingsbesluit Drents-Friese Woud als gebied in het kader van de Vogelrichtlijn;
4.	7 december 2004	aanwijzingsbesluit Drents-Friese Wold & Leggelderveld als gebied in het kader van de Habitatrichtlijn;
5.	18 november 2022	wijzigingsbesluit Natura 2000-gebied 18 november 2022;
6.	-	uittreksel Stichting;
7.	-	statuten Stichting;
8.	-	uittreksel Dwingelderheem;
9.	-	uittreksel Blauwbloem;
10.	2021	overzicht meest geteelde bloembollen in Nederland in 2021;
11.	2021	rapport Staat van Landbouw en Voedsel, editie 2021;
12.	2023	overzicht door [REDACTED] gebruikte gewasbeschermingsmiddelen;
13.	27 augustus 2018	Nederlands Centrum voor Beroepsziekten & Amsterdam UMC, 'Factsheet bestrijdings-middelen / Pesticiden';
14.	1 mei 2023	weergaven website Joling d.d. 1 mei 2023;
15.	28 maart 2023	handhavingsverzoek van Belanghebbenden;
16.	6 april 2023	primair besluit Gedeputeerde Staten inhoudende afwijzing van het handhavingsverzoek;
17.	2019	M.H.M.M. Montforts e.a., Bestrijdingsmiddelen en omwonenden: Samenvattend rapport over blootstelling en mogelijke gezondheidseffecten, RIVM rapport 2019;
18.	17 mei 2023	bezwaarschrift;
19.	13 juni 2023	verweerschrift Gedeputeerde Staten;



20.	18 augustus 2023	advies Commissie Rechts-bescherming van de provincie Drenthe;
21.	4 december 2023	schrijven rechtbank Noord-Nederland aangaande termijn voor aanvullen beroepschrift;
22.	17 maart 2023	schrijven ████████ aan Belang-hebbenden;
23.	2006	Ascherio e.a., 'Pesticide Exposure and Risk for Parkinson's Disease', Wiley InterScience 2006, p. 197-203;
24.	2014	Richardson e.a., 'Elevated Serum Pesticide Levels and Risk for Alzheimer Disease', JAMA Neurology 2014, afl. 3, p. 284-290;
25.	2020	Shrestha e.a., 'Pesticide use and incident Parkinson's disease in a cohort of farmers and their spouses', Environmental Research 2020, afl. 191, p. 1-14;
26.	2014	Baltazar e.a., 'Pesticides exposure as etiological factors of Parkinson's disease and other neurodegenerative diseases - A mechanistic approach', Toxicologie Letters 2014, afl. 230, p. 85-103;
27.	2014	Van der Mark e.a., 'Occupational exposure to pesticides and endotoxin and Parkinson disease in the Netherlands', Occupational and Environmental Medicine 2014, afl. 71, p. 757-764;
28.	2003	Baldi e.a., 'Neurodegenerative Diseases and Exposure to Pesticides in the Elderly', American Journal of Epidemiology 2003, afl. 5, p. 409-414;
29.	2020	Aloizou e.a., 'Pesticides, cognitive functions and dementia: A review', Toxicology Letters 2020, afl. 326, p. 31-51;
30.	2012	Malek e.a., 'Pesticide exposure as a risk factor for amyotrophic lateral sclerosis: A meta-analysis of epidemiological studies', Environmental Research 2012, afl. 117, p. 112-119;



31.	2012	Van Maele-Fabry e.a., 'Occupational exposure to pesticides and Parkinson's disease: A systematic review and meta-analysis of cohort studies', Environment International 2012, afl. 46, p. 30-43;
32.	18 oktober 2020 / 21 april 2023	artikelen over sierteelt en risico's;
33.	-	werkwijze [REDACTED] afkomstig van website [REDACTED]
34.	December 2023	illustratieve foto's van oogst-activiteiten;
35.	15 juli 1991 - 13 juni 2011	richtlijn 91/414; Richtlijn betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen in werking van 15 juli 1991 tot en met 13 juni 2011;
36.	11 december 1992	Verordening 3600/92 houdende bepalingen voor de uitvoering van de eerste fase van het werkprogramma als bedoeld in artikel 8, lid 2 van Richtlijn 91/414/EEG van de Raad betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen;
37.	28 februari 2000	Verordening 451/2000 houdende bepalingen voor de uitvoering van de tweede en derde fase van het werkprogramma als bedoeld in artikel 8, lid 2 van Richtlijn 91/414/EEG van de Raad;
38.	14 augustus 2002	Verordening 1490/2002 houdende bepalingen voor de uitvoering van de derde fase van het werkprogramma zoals bedoeld in artikel 8, lid 2 van Richtlijn 91/414/EEG van de Raad en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 451/2000;
39.	14 februari 2001 - 3 december 2002	Bestrijdingswet 1962 zoals geldend van 14 februari 2001 tot en met 3 december 2002;
40.	1 januari 2005 - 17 oktober 2007	Bestrijdingswet 1962 zoals geldend van 1 januari 2005 - 17 oktober 2007;
41.	-	geconsolideerde richtlijn 91/414;



42.	-	weergave trifloxystrobin via IUPAC Pesticides Properties DataBase;
43.	-	weergave flupyradifuron via IUPAC Pesticides Properties DataBase;
44.	-	weergave mepanipyrim via IUPAC Pesticides Properties DataBase;
45.	-	weergave kresoxim-methyl via IUPAC Pesticides Properties DataBase;
46.	18 november 2015	Verordening EG 2015/2084;
47.	-	online artikelen over hulpstoffen bij gewasbeschermingsmiddelen, afkomstig van https://royalbrinkman.nl/kennisbank-gewasbescherming/hulpstoffen-chemische-gewasbescherming ;
48.	11 november 2016	webpagina Ctgb inzake intrekking middelen bevattende glyfosaat en tallowamine;
49.	26 maart 2004 / 11 november 2016	besluit goedkeuring Roundup Energy en besluit intrekking Roundup Energy d.d. 26 maart 2004 en 11 november 2016;
50.	-	webpagina's lelietelers (https://www.huetinklelies.nl/bedrijfsinformatie/grondzaken en https://veningahijken.nl/bedrijfsinformatie/teelt/lelieteelt/);
51.	-	weergave prothioconozool via IUPAC Pesticides Properties DataBase;
52.	-	weergave spirotetramat via IUPAC Pesticides Properties DataBase;
53.	-	weergave flonicamid via IUPAC Pesticides Properties DataBase;
54.	-	weergave dimethenamid via IUPAC Pesticides Properties DataBase;
55.	-	weergave fluxapyroxad via IUPAC Pesticides Properties DataBase;
56.	20 november 2013	Verordening 1177/2013;
57.	4 juli 2012	Verordening 589/2012;



58.	26 oktober 2023 / 24 november 2023	onderzoeksresultaten Eurofins laboratorium aangaande monsters 2023;
59.	23 september 2021	accreditatie Eurofins;
60.	18 december 2023	Notitie invloed gewasbeschermings-middelen en biociden lelieteelt op Natura 2000-gebied Leggelderveld;
61.	2018	Silva e.a., Distribution of glyphosate and aminomethylphosphonic acid (AMPA) in agricultural topsoils of the European Union, science of the Total Environment 2018/621, p. 1352-1359;
62.	2018	Kleijn e.a., Achteruitgang insecten-populaties in Nederland: trends, oorzaken en kennislacunes, Wageningen Environmental Research 2018;
63.	2010	Geiger e.a., Persistent negative effects of pesticides on biodiversity and biological control potential on European farmland, Basic and Applied Ecology 2010, afl. 11, p. 97-105;
64.	2020	Verslag Europese Rekenkamer, Duurzaam gebruik van gewas-beschermingsmiddelen: beperkte vooruitgang bij het meten en beperken van risico's