

Besluit van , tot wijziging van het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden in verband met het verplicht kunnen stellen van alternatieven voor chemische gewasbeschermingsmiddelen
(consultatieversie)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van, nr. WJZ.....;

Gelet op artikel 78, eerste lid, van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van nr.);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van, nr. WJZ.....;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Enig artikel

In het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden wordt na artikel 27 het volgende artikel ingevoegd:

Artikel 27aa

1. Bij regeling van Onze Minister kan worden bepaald bij welke teelten, bij welke toepassingen en onder welke voorwaarden enkel alternatieven voor chemische gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt.
2. De alternatieven kunnen onder meer betrekking hebben op het gebruik van bepaalde apparatuur.

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Met dit wijzigingsbesluit wordt in het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden (hierna: besluit) een grondslag opgenomen om bij ministeriële regeling het gebruik van alternatieven voor chemische gewasbeschermingsmiddelen te kunnen verplichten. Het gaat daarbij onder meer om alternatieven voor het toepassen van glyfosaathoudende middelen voor het doodspuiten van grasland, groenbemesters en vanggewassen. Hiermee is invulling gegeven aan het voornemen van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV) om voor bepaalde toepassingen alternatieven voor het gebruik van glyfosaathoudende middelen te verplichten (Kamerstukken 27858, nrs. 639 en 640). De aanleiding hiervoor is gelegen in de wens van de Tweede Kamer der Staten-Generaal om te komen tot een verbod op het gebruik van glyfosaathoudende middelen, zoals naar voren komend in enkele moties van de leden Tjeerd de Groot (D66) en Bromet (GL-PvdA) (Kamerstukken 27858, nrs. 426, 463, 599 en 622) en in het realiseren van de strategische doelen van het Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie gewasbescherming 2030 (Kamerstuk 27858, nr. 518). Hieronder wordt nader ingegaan op de achtergrond en inhoud van het wijzigingsbesluit en worden de gevolgen van het wijzigingsbesluit uiteengezet.

2. Achtergrond

Uit artikel 14, eerste lid, van richtlijn 2009/128/EG volgt dat lidstaten alle nodige maatregelen dienen te nemen om bestrijding met lage pesticideninzet te bevorderen. Dit omvat onder meer geïntegreerde gewasbescherming.

De acht principes van geïntegreerde gewasbescherming bieden kaders om passende maatregelen en middelen af te wegen en op een correcte wijze toe te passen voor het behouden en herstellen van de balans in weerbare teeltsystemen. Het realiseren van weerbare planten en teeltsystemen is één van de strategische doelen van de Toekomstvisie gewasbescherming 2030 (Kamerstuk 27858, nr. 449). Dit strategische doel moet samen met de twee andere strategische doelen, te weten verbinden land- en tuinbouw met natuur alsmede nagenoeg geen emissies naar het milieu en nagenoeg geen residuen op producten, leiden tot een trendbreuk in het denken en handelen over gewasbescherming. Er ontstaat dan een robuust systeem, waarbij kleine veranderingen opgevangen kunnen worden door het systeem zelf. Het gevolg hiervan is het verminderen van de behoefte aan chemische gewasbeschermingsmiddelen. De doelen zijn nader uitgewerkt in het bovengenoemde Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie gewasbescherming 2030. De doelen zijn ambitieus omdat de benodigde systemen, kennis en technologie om die doelen te bereiken nog in ontwikkeling zijn (Kamerstuk 27858, nr. 518).

Voorafgaand aan de totstandkoming van dat programma hebben de toenmalige Minister van LNV en de vaste commissie voor LNV van de Tweede Kamer meermaals gecorrespondeerd en gedebatteerd over het gewasbeschermingsmiddelenbeleid. Daarbij was het terugdringen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, zo mogelijk door middel van een verbod op het gebruik van bepaalde middelen, een terugkerend thema. Zo heeft de Tweede Kamer der Staten-Generaal een aantal moties aangenomen waarin de regering wordt opgeroepen om het gebruik van glyfosaathoudende middelen te verbieden. Dit betreft allereerst de motie van het lid Tjeerd de Groot over het verbieden van het gebruik van glyfosaathoudende middelen buiten geïntegreerde gewasbescherming (kalenderspuiten, resetten van grasland en toepassing voor de oogst (pre-harvest)) (Kamerstuk 27858, nr. 426). Hierop heeft de toenmalige Minister van LNV aangegeven de strekking van de motie te onderschrijven, dat gewasbeschermingsmiddelen in het algemeen en glyfosaathoudende middelen in het bijzonder alleen zouden moeten worden gebruikt als dat niet anders kan. Dat is ook de essentie van de Toekomstvisie gewasbescherming 2030. Ter uitvoering

van de motie zal daarom met de betrokken partijen in het uitvoeringsprogramma van de Toekomstvisie gewasbescherming 2030 worden uitgewerkt hoe de ambitie te realiseren dat onkruidbestrijding in beginsel alleen gebeurt met mechanische of ecologische technieken (Kamerstuk 27858, nr. 454). Dit heeft onder meer erin geresulteerd dat in het Uitvoeringsprogramma is opgenomen dat aan een concreet IPM-stappenplan wordt gewerkt. Dat plan ziet op de toepassing van glyfosaathoudende middelen die gebruikt worden voor onkruidbestrijding in de open teelten (inclusief graslandbeheer) en ingezet voor het behandelen van groenbemesters. LTO Nederland heeft hiervoor het initiatief genomen en heeft de zogenoemde IPM-stappenplannen opgesteld voor het vernietigen van grasland, het vernieuwen van grasland en groenbemesters en vanggewassen (zie <https://www.zlto.nl/projecten/gewasbescherming>).

Aanhakend bij het Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie gewasbescherming 2030 heeft het lid Tjeerd de Groot bij motie de regering verzocht om, als onderdeel van dat programma, met de sector afspraken te maken om het gebruik van glyfosaathoudende middelen buiten geïntegreerde gewasbescherming, zoals het resetten van grasland, kalenderspuiten en pre-harvestbehandeling, zo spoedig mogelijk te beëindigen (Kamerstuk 27858, nr. 463). In de brief over de stand van zaken van een aantal onderwerpen op het gebied van gewasbescherming heeft de toenmalige Minister van LNV aan de Tweede Kamer gemeld in te zetten op het drastisch verminderen van het gebruik van glyfosaathoudende middelen. Leidend daarbij zijn de beginselen van geïntegreerde gewasbescherming. Dit heeft tot gevolg dat een "nee, tenzij"-beleid gaat gelden voor glyfosaatgebruik via het opstellen van de hierboven genoemde IPM-stappenplannen en de communicatie hierover naar de agrarische ondernemers. Glyfosaathoudende middelen worden dan niet gebruikt, tenzij er geen alternatief beschikbaar is met een kleinere milieu-impact. In die brief is verder gemeld dat kalenderspuiten met glyfosaat geen toepassing is die zich voordoet en dat bepaalde volvelds voor-oogsttoepassingen (pre-harvest) van glyfosaat worden verboden (Kamerstuk 27858, nr. 487). Een verbod zou in de praktijk dan betrekking hebben op het gebruik van glyfosaathoudende middelen in het kader van het resetten van grasland of het doodspuiten van vanggewassen en groenbemesters.

Er zijn verschillende verkenningen uitgevoerd naar de juridische mogelijkheden om glyfosaathoudende middelen te verbieden. Op verzoek van de Tweede Kamer zijn twee juridische onderzoeken uitgevoerd waarin met name is ingegaan op het instrumentarium om een dergelijk verbod te realiseren. Hieruit is naar voren gekomen dat zowel de Europese als de nationale wetgeving voorziet in de mogelijkheid om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in bepaalde situaties te verbieden. In de onderzoeken is niet ingegaan op de vraag of een dergelijk verbod wenselijk, doeltreffend of noodzakelijk is (Kamerstukken 27858, nrs. 520 en 580). Zoals de Minister van LNV aan de Tweede Kamer heeft bericht is het, om een dergelijk verbod ook daadwerkelijk te kunnen realiseren, noodzakelijk dat het verbod noodzakelijk, geschikt en evenredig is (Kamerstuk 27858, nr. 584). Een verbod is met andere woorden niet juridisch houdbaar als het niet aan die criteria voldoet, zoals ook door de toenmalige Minister van LNV aan de Tweede Kamer is bericht (Kamerstukken 27858, nr. 573 en 576). In dat verband is het volgende van belang. Het doodspuiten van grasland, groenbemesters en vanggewassen met glyfosaathoudende middelen is toelaatbaar volgens Verordening (EG) nr. 1107/2009. Het is vervolgens aan de op grond van die verordening bevoegde autoriteit – in Nederland het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (hierna: Ctgb) – om een wetenschappelijke risicobeoordeling uit te voeren na een aanvraag om toelating van een bepaald middel. Het Ctgb beoordeelt dan of de gevraagde toepassing aan de wettelijke vereisten voldoet en daadwerkelijk kan worden toegelaten. Volgens het Ctgb zijn er op dit moment geen nieuwe wetenschappelijke inzichten die ingrijpen in de toelating voor de toepassing van het resetten van grasland rechtvaardigen. Die inzichten zijn er evenmin om op grond van Richtlijn 2009/128/EG aan het gebruik van glyfosaathoudende middelen voor het resetten van grasland beperkingen te stellen, die voldoen aan de criteria noodzakelijkheid, geschiktheid en evenredigheid. De conclusie is dan ook dat een nationaal verbod op het gebruik van glyfosaathoudende middelen bij het resetten van grasland en het doodspuiten van vanggewassen en groenbemesters niet mogelijk is, nu dit indruist tegen het systeem van Verordening (EG) nr. 1107/2009 en niet voldoet aan de criteria die noodzakelijk zijn voor een beperking of verbod van het gebruik op grond van Richtlijn 2009/128/EG.

Gelet hierop heeft de Minister van LNV in het commissiedebat van 20 oktober 2022 aan de Tweede Kamer toegezegd (met de sector) de mogelijkheden voor het verplichten van alternatieven voor het gebruik van glyfosaathoudende middelen bij het resetten van grasland en bij vanggewassen en groenbemesters te verkennen (Kamerstuk 27858, nr. 596). Vervolgens hebben de leden Tjeerd de Groot en Bromet een motie ingediend waarin zij onder meer erop aandringen dat de afspraken uiterlijk 2025 in werking moeten treden (Kamerstuk 27858, nr. 599). In dat kader heeft de Minister van LNV de betrokken sectoren in de gelegenheid gesteld om uiterlijk juli 2023 met private initiatieven te komen over alternatieven voor glyfosaathoudende middelen. Daarbij zijn twee al lopende acties met name van belang. Allereerst is dit de communicatie naar agrarische ondernemers over alternatieven en het gebruik daarvan. Dit is onderdeel van het Praktijkprogramma plantgezondheid: «Weerbaarheid in de praktijk» van de stichting LTO programma's en projecten in het kader van het Uitvoeringsprogramma. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de bovengenoemde IPM-stappenplannen voor het vernietigen van grasland, het vernieuwen van grasland en groenbemesters en vanggewassen. Deze stappenplannen bieden inzicht in de mogelijkheden die er op dit moment zijn om alternatieven te gebruiken in bepaalde situaties. Verder wordt voorzien in de mogelijkheid om subsidie te verstrekken aan agrarische ondernemers en loonwerkers om te investeren in bedrijfsmiddelen die tot doel hebben het vernietigen, afmaaien, verhakselen, kapot frezen en inwerken van groenbemesters of vanggewassen. De Minister van LNV heeft aangegeven zelf met maatregelen te komen als de bedoelde initiatieven niet van de grond komen en dan te streven naar het verplichten van alternatieven voor het gebruik van glyfosaathoudende middelen (zie Kamerstuk 27858, nr. 611).

De betrokken sectoren hebben in juli 2023 aangegeven niet mee te willen werken aan een verkenning van private of publiek-private mogelijkheden. Wel willen ze zich blijven inzetten om het gebruik van alternatieven voor glyfosaathoudende middelen – daar waar beschikbaar en praktijkrijp – te promoten bij telers, melkveehouders, loonwerkers en adviseurs (Kamerstuk 27858, nr. 633). Hierbij wordt gebruikt gemaakt van de eerdergenoemde IPM-stappenplannen.

Naar aanleiding daarvan heeft de Minister van LNV in het commissiedebat van 10 oktober 2023 en in de daaropvolgende brief van 26 oktober 2023 aan de Tweede Kamer gemeld met maatregelen te komen om voor bepaalde toepassingen alternatieven voor het gebruik van glyfosaathoudende middelen te verplichten (Kamerstukken 27858, nrs. 639 en 640). Voorzien zal worden in een grondslag om alternatieven te verplichten voor toepassing op specifieke teelten en toepassingen op het niveau van een algemene maatregel van bestuur en nadere uitwerking van deze teelten en toepassingen en van de voorwaarden waaronder de verplichting zal gelden gelet op de criteria noodzakelijkheid, geschiktheid en evenredigheid waaraan die alternatieven moeten voldoen bij ministeriële regeling. Met die opzet is rekening gehouden met zowel het feit dat nog onderzoek naar daadwerkelijk in aanmerking komende alternatieven benodigd is als met de motie van de leden Tjeerd de Groot en Bromet en de aanvullende motie van het lid Tjeerd de Groot c.s. om deze verplichting in 2025, onderscheidenlijk op 1 juli 2024 te laten ingaan (Kamerstukken 27858, nrs. 599 en 622).

3. Inhoud

Met het wijzigingsbesluit is invulling gegeven aan artikel 78, eerste lid, van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (hierna: wet). Op grond van dit artikellid kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld worden over het gebruik van biociden of geïntegreerde gewasbescherming, overeenkomstig artikel 14 van richtlijn 2009/128/EG en artikel 55 van verordening (EG) nr. 1107/2009. Hiertoe is in paragraaf 4 van het besluit, waarin onder meer regels over geïntegreerde gewasbescherming zijn opgenomen, een nieuw artikel ingevoegd. Dit nieuwe artikel 27aa voorziet in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling te bepalen bij welke teelten en toepassingen enkel alternatieven voor chemische gewasbeschermingsmiddelen mogen worden gebruikt. Die alternatieven kunnen onder meer betrekking hebben op het gebruik van bepaalde bedrijfsmiddelen voor het vernietigen, afmaaien, verhakselen, kapot frezen en inwerken van groenbemesters en vanggewassen. Daarbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld een rotorkoepel of schijveneg. Deze apparatuur is onder meer genoemd in het in paragraaf 2 genoemde IPM-stappenplan en betreft apparatuur waarvoor subsidie kan worden verstrekt in het kader van de eveneens in paragraaf 2 genoemde subsidiemogelijkheid. Voor de beoordeling of en in hoeverre

deze bedrijfsmiddelen ook daadwerkelijk geschikt zijn om als alternatief voor chemische gewasbeschermingsmiddelen te kunnen worden voorgeschreven is aanvullend onderzoek nodig.

Om alternatieven voor chemische gewasbescherming te kunnen verplichten is, zoals volgt uit de in paragraaf 2 genoemde correspondentie van de Minister van LNV met de Tweede Kamer, het van belang dat die voldoen aan de criteria noodzakelijkheid, evenredigheid en geschiktheid. Zoals hierboven aangegeven is onderzoek nodig om te kunnen beoordelen in hoeverre in aanmerking komende alternatieven aan die criteria voldoen en daarmee een daadwerkelijk alternatief zijn voor chemische gewasbeschermingsmiddelen. Dit gegeven evenals de duur van de te doorlopen procedure voor de totstandkoming van wet- en regelgeving is reden geweest om niet in het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden zelf alternatieven en concrete teelten, toepassingen en toepasselijke voorwaarden te noemen, maar dit bij ministeriële regeling te doen. Op die manier kan allereerst snel worden ingesprongen op de uitkomsten van het nader onderzoek naar de geschiktheid van alternatieven voor glyfosaathoudende middelen. Dit betreft niet alleen de initiële verplichting om bepaalde alternatieven te gebruiken, maar ook de situatie dat herziening van een bepaalde toepassing aan de orde is. Zo kan het als gevolg van verdere ontwikkelingen in bijvoorbeeld te gebruiken apparatuur nodig zijn om aanvullende of strengere regels te stellen over de toepassing of toepasselijke voorwaarden of gewenst zijn om bepaalde regels over de toepassing of toepasselijke voorwaarden juist te versoepelen. Daar met de procedure voor de totstandkoming van een ministeriële regeling doorgaans minder tijd is gemoeid dan met de procedure voor de totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur, kan op deze manier zo snel mogelijk worden voorzien in aanwijzing van concrete maatregelen of wijzigingen daarin. Daarnaast kan zo ook snel worden ingesprongen op andere ontwikkelingen ten aanzien van teelten en toepassingen waarvoor alternatieven voor andere chemische gewasbeschermingsmiddelen aan de orde kunnen zijn. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan alternatieven voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen die als werkzame stof een zogenoemde niet-toetsbare stof bevatten. Ter invulling van de motie van het lid Vesterling (PvdD) over een verbod op het gebruik van niet-toetsbare stoffen (Kamerstuk 27858, nr. 597) heeft de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit een inventarisatie uitgevoerd naar beschikbare alternatieven – zowel niet-chemisch als chemisch – voor toepassingen van de werkzame stoffen deltamethrin, esfenvaleraat en lambda-cyhalothrin, ook wel niet toetsbare stoffen. Uit die inventarisatie is gebleken dat er verschillende niet-chemische alternatieven zijn. Naar aanleiding hiervan heeft de Minister van LNV de Tweede Kamer bericht ook ten aanzien van die stoffen te bekijken op welke wijze het gebruik van deze alternatieven in de praktijk gestimuleerd kan worden en te verkennen in hoeverre een alternatief verplicht kan worden gesteld op vergelijkbare wijze als ten aanzien van glyfosaathoudende middelen (Kamerstuk 27858, nr. 644).

4. Toezicht en handhaving

Dit wijzigingsbesluit voorziet in een grondslag voor het kunnen verplichten van alternatieven voor chemische gewasbeschermingsmiddelen. Daarmee heeft het wijzigingsbesluit als zodanig geen effect op toezicht en handhaving. De gevolgen voor toezicht en handhaving zijn immers afhankelijk van de concrete invulling van de verplichting. Nu die concrete invulling plaatsvindt bij ministeriële regeling, zal op die gevolgen worden ingegaan bij de desbetreffende regeling.

5. Financiële gevolgen

Omdat dit wijzigingsbesluit voorziet in een grondslag voor het kunnen verplichten van alternatieven voor chemische gewasbeschermingsmiddelen, heeft het als zodanig geen financiële gevolgen. Het hangt van de concrete invulling van de verplichting af of sprake is van financiële gevolgen en wat de omvang van die gevolgen is. Op de concrete financiële gevolgen zal worden ingegaan bij de ministeriële regeling waarmee invulling wordt gegeven aan de verplichting om enkel alternatieven voor chemische gewasbeschermingsmiddelen te gebruiken.

6. Regeldruk

Zoals in de voorgaande paragrafen aangegeven voorziet dit wijzigingsbesluit in een grondslag voor het kunnen verplichten van alternatieven voor chemische gewasbeschermingsmiddelen. Het wijzigingsbesluit heeft zelf geen substantiële regeldrukeffecten tot gevolg. Daadwerkelijke

regeldrukeffecten zullen pas aan de orde zijn bij de aanwijzing van concrete alternatieven bij ministeriële regeling. Hoe groot die effecten zijn hangt af van de concrete invulling van de verplichting. Zo is het afhankelijk van welke teelten, toepassingen en voorwaarden worden genoemd hoeveel agrarische ondernemers door de maatregel worden geraakt. Er zijn immers verschillen in teelten en bedrijfsvoering tussen agrarische ondernemers. Ook kan een agrarische ondernemer meer of minder regeldruk ervaren al naargelang in aanmerking komende alternatieven al toepassing vinden binnen de bedrijfsvoering. Op de concrete regeldrukeffecten zal worden voorwaarden ingegaan bij de ministeriële regeling waarbij de concrete teelten, toepassingen en voorwaarden worden genoemd.

7. Agrarische bedrijfstoets

Het wijzigingsbesluit bevat geen concrete maatregelen waaraan individuele agrarische bedrijven moeten voldoen, maar een grondslag om dergelijke maatregelen te kunnen treffen. Het wijzigingsbesluit heeft daarmee zelf geen substantieel effect op individuele agrarische bedrijven. Wat de gevolgen zijn voor die bedrijven is afhankelijk van de concrete invulling van de verplichting waarvoor dit wijzigingsbesluit een grondslag biedt. Hierop zal, aan de hand van de bedrijfseffectentoets en agrarische bedrijfstoets, dan ook worden ingegaan bij de ministeriële regeling waarin wordt bepaald bij welke teelten, toepassingen en onder welke voorwaarden enkel alternatieven voor chemische gewasbeschermingsmiddelen mogen worden gebruikt.

8. Advies en consultatie

8.1. Internetconsultatie

Een ontwerp van dit wijzigingsbesluit is geconsulteerd via internetconsultatie.nl. P.M.

8.2. Adviescollege toetsing regeldruk

Een ontwerp van dit wijzigingsbesluit is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk. P.M.

9. Inwerkingtreding

P.M.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,