

## Beantwoording IAK-vragen inzake

wijziging Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, in verband met een verbod op het particulier gebruik van gewasbeschermingsmiddelen

### 1. Wat is de aanleiding?

Het Kabinet wil het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw beëindigd zien. Hoewel in de publiciteit dit beleidsdoel vaak versmald wordt tot een discussie over middelen met de werkzame stof glyfosaat, wordt daarbij geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende 'chemische' gewasbeschermingsmiddelen<sup>1</sup>.

Een gebruiksverbod heeft wel het professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw beëindigd, maar niet het particulier (niet-professioneel) gebruik. Dat laatste op grond van een zeer kritisch advies van de Raad van State, die constateerde dat op dit moment een wettelijke grondslag voor het gewenste gebruiksverbod ontbreekt<sup>2</sup>. Die kritiek was fundamenteel, en ging (naast de rechtsgrondslag) ook in op Europeesrechtelijke aspecten en op noodzaak en proportionaliteit, en op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en effectiviteit. Volgens de Raad behoort in dit geval vanuit een oogpunt van coherentie van beleid zowel het instellen als het achterwege laten van een verbod voor particulier gebruik te worden gemotiveerd.

Vervolgens is de Tweede Kamer toegezegd om a) het particulier gebruik terug te dringen langs een vrijwillig spoor (Green Deal), b) de wettelijke grondslag voor een verbod op particulier gebruik in procedure te brengen via een wetwijziging, en c) bij de (tussen-)evaluatie van de resultaten van de Green Deal (2018, resp. 2019) te beoordelen of en zo ja welke wettelijke maatregelen echt nodig zijn. Die zouden dan kort daarna van kracht worden<sup>3</sup>.

De toezegging om een wetsvoorstel met rechtsbasis op gang te brengen, was voor de Kamer belangrijk, opdat geen tijd verloren gaat als bij de evaluatie blijkt dat alsnog voor een verbod (AMvB) moet worden gekozen.

Tegen het deel dat wel doorgezet kon worden (het verbod op professioneel gebruik) is een juridische procedure aangespannen waarvan de uitkomst relevant zal zijn voor het verbod op particulier gebruik.

*Vanwege dat complex aan zeer kritische kanttekeningen is het van groot belang geen valse start te maken. Met een IAK-review willen we bereiken dat de analyse optimaal is om een solide rechtsbasis te kunnen ontwerpen waar, indien nodig, een gebruiksverbod voor particulieren op gebaseerd kan worden.*

### 2. Wat is het probleem?

---

<sup>1</sup> Brief van 25 maart 2014 (TK 27858, nr. 261) "Ik zal de motie dan ook uitvoeren indien ik de motie mag interpreteren als een verzoek om het daadwerkelijk gebruik met bijbehorende risico's zo snel mogelijk te minimaliseren, met als uiteindelijk doel dat buiten de landbouw geen chemische gewasbeschermingsmiddelen meer worden gebruikt." Brief van 22 april 2015 (TK 27858, nr. 307) "het gebruik waar enigszins mogelijk wordt verboden, en dat waar dat niet kan andere maatregelen worden getroffen om het gebruik sterk terug te dringen."

<sup>2</sup> Paragraaf 2 van Advies van 7 maart 2016 (Stcrt 2016, nr. 17507)

<sup>3</sup> Brief van 20 december 2017 (TK 27858, nr. 416) "In de tweede helft van 2018 zal ik op basis van trends in verkoopcijfers over meerdere jaren een tussenbalans opmaken en uw Kamer daarover informeren. In de tussentijd wordt ook gezien hoe een solide juridische grondslag kan worden vormgegeven, hetgeen geleid op het kritische advies van de Raad van State en aspecten als handhaafbaarheid en uitwijkgedrag naar niet-toegelaten middelen zoals chloor, geen eenvoudige opgave is. Ik zal daarin zorgvuldig opereren en ook bezien of er eventueel alternatieven voor een verbod voorhanden zijn. Tegelijk met de tussenbalans hoop ik u daarvan in 2018 de conclusies te kunnen geven. Het moment om u zo nodig een wetsvoorstel voor te leggen, koppel ik echter aan de planning van de eindbalans in 2019. Ik vind het van belang om vanuit zorgvuldig bestuur het traject van niet-wettelijke maatregelen de tijd te geven en op basis daarvan een goede afweging te kunnen maken." Zie eerder ook de Brief van 28 juni 2017 (TK 27858, nr. 392)

Het op te lossen maatschappelijk probleem is iets ruimer geformuleerd: *hoe bereiken we dat de blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen die buiten de landbouw worden toegepast, (zoveel mogelijk) wordt beëindigd.*

Indien, zoals het Kabinet wenst, zou worden gekozen voor een gebruiksverbod, kan een wettelijke grondslag worden geformuleerd door aanpassing van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Problematisch is in dat geval echter de onderbouwing van het verbod, is dat noodzakelijk, geschikt en evenredig?

Meer concreet rijzen vragen zoals:

- Hoe verhoudt een verbod zich tot (Europese) gewasbeschermingsregelgeving?  
Aan een middel dat is toegelaten tot de Nederlandse markt mogen beperkingen worden gesteld, maar die mogen niet zover gaan dat de toelating wordt doorkruist, zinloos wordt gemaakt. Het gaat om de Verordening toelating gewasbeschermingsmiddelen (EG) nr. 1107/2009 en de Richtlijn duurzaam gebruik 2009/128/EG.
- Is de maatregel afdoende onderbouwd om als beperking op het vrij verkeer van goederen te kunnen worden gerechtvaardigd (art. 193 VWEU)?
- Is een verbod voldoende doelmatig als het gaat om volksgezondheid of milieubescherming? Enerzijds zijn voor een aantal toepassingen voldoende preventieve en niet-chemische alternatieven beschikbaar, zodat daarvoor een 'gifvrije leefomgeving' haalbaar en betaalbaar is. Ook is het niet coherent als het professioneel gebruik (door deskundigen) wél is verboden, maar het particulier gebruik toegestaan zou blijven. Anderzijds zijn de effecten voor volksgezondheid of milieubescherming niet of moeilijk kwantificeerbaar.
- Hoe wordt voorkomen dat particulieren voor onkruidbestrijding overstappen naar niet-beoordeelde, niet-toegelaten producten, zoals chloor of azijn?  
Een toegelaten middel waarvan de effecten als niet-onaanvaardbaar zijn beoordeeld, heeft de voorkeur boven niet-beoordeelde producten, waarvan de milieu-effecten aanzienlijk kunnen zijn. Het gebruik van beiden is verboden, maar in de praktijk blijven de niet-toegelaten producten verkrijgbaar.
- In hoeverre is een gebruiksverbod handhaafbaar?  
Moeilijkheden daarbij zijn: een middel mag wel worden verkocht, maar niet worden gebruikt. Het betreft potentieel enkele miljoenen geadresseerden. Handhaving zou vaak moeten plaatsvinden op particuliere terreinen (zoals afgesloten achtertuinen).

De Raad van State bespreekt in paragraaf 4 van zijn eerdergenoemde advies aspecten die in de onderbouwing aan de orde moeten komen.

### **3. Wat is het doel?**

Het Kabinet heeft voor verontreiniging door gewasbeschermingsmiddelen een voorkeursladder geformuleerd: "preventieve maatregelen staan voorop, daarna gaat de voorkeur uit naar niet-chemische maatregelen, vervolgens naar laagrisicomiddelen en pas in de laatste plaats naar overige chemische middelen<sup>4</sup>." Deze voorkeursladder wordt vaker toegepast in het milieu- en waterkwaliteitsbeleid.

Beleidsuitgangspunt is daarom dat gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw niet is toegestaan, tenzij dat gebruik noodzakelijk is omdat geen voldoende preventieve of niet-chemische maatregelen beschikbaar zijn. Doel is de beëindiging van het vermijdbaar gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Voor de noodzakelijke maatregelen (die scherp in beeld moeten worden gebracht) zouden, net als bij het verbod voor professionals, tijdelijke uitzonderingen geformuleerd kunnen worden.

Anderzijds, de Green Deal verantwoord particulier gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (februari 2017) gaat niet zozeer uit van een nulgebruik aan gewasbeschermingsmiddelen maar van een zorgvuldig beheer, met inachtneming van de hierboven geschetste voorkeursladder.

---

<sup>4</sup> Brief van 31 oktober 2016 (TK 28663, nr. 66)

#### **4. Wie zijn betrokken?**

Betrokken zijn (brancheorganisaties van) producenten van gewasbeschermingsmiddelen (Nefyto en Artemis) en verkopers (Tuinbranche Nederland en Raad Nederlandse detailhandel). Daarnaast het Ministerie van LNV, DGWenB/RWS (effecten voor aquatisch milieu), toezichthouders (NVWA), het College voor toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, en natuurlijk de voor dat onderwerp niet-georganiseerde doelgroep: particulieren.

Tevens de Tweede Kamer, die in meerderheid een verkoopverbod of gebruiksverbod wenst.

#### **5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?**

Gewasbeschermingsmiddelen zijn eenvoudiger in gebruik dan preventieve en niet-chemische maatregelen. Overheidsinterventie is dan nodig om dit concurrentienadeel weg te nemen.

#### **6. Wat is het beste instrument?**

Meerdere instrumenten worden nu al ingezet voor de overstap naar een beheer zonder gewasbeschermingsmiddelen:

- o *Green Deal zorgvuldig particulier gebruik gewasbeschermingsmiddelen:*

Gedragbeïnvloeding, met inzet door marktpartijen. Partijen evalueren in 2019 'welke effecten, resultaten en ontwikkelingen zijn gerealiseerd'. De staatssecretaris wil dat het wetsvoorstel op korte termijn wordt voorbereid, zodat het -zo nodig- kort na de evaluatie aan de Tweede Kamer kan worden voorgelegd.

- o *Communicatie door andere betrokkenen:*

Naar aanleiding van communicatie door partijen als Greenpeace hebben meerdere verkooporganisaties de verkoop van gewasbeschermingsmiddelen gestaakt, zoals Intratuin en Etos. Op basis van de bovengenoemde evaluatie kan (gedeeltelijk) worden bepaald of dit effect heeft op de mate van gebruik.

Met deze instrumenten wordt waarschijnlijk geen nulgebruik gerealiseerd.

Een ander instrument zou kunnen zijn:

- o *Verkoop of gebruiksverbod – alleen onkruidbestrijdingsmiddelen*

Het gaat om een verkoopverbod of gebruiksverbod op zowel verharde als onverharde oppervlakken (ongeveer 80% van het totale particulier gebruik). Argument voor een verbod is, evenals bij het verbod op professioneel gebruik, dat eenvoudige en redelijk geprijsde preventieve en niet-chemische alternatieven beschikbaar zijn. Dat argument geldt alleen voor onkruidbestrijding; voor de bestrijding van insecten of plantenziekten gaat het vaak niet op.

Maar de IAK-review is mede bedoeld om een overzicht van de meest geschikte instrumenten te verkrijgen.

#### **7. Wat zijn de gevolgen?**

Als wordt uitgegaan van een gedeeltelijk verbod, alleen voor onkruidbestrijdingsmiddelen, zijn de gevolgen:

- o *onbekende wijziging nalevingskosten*

In plaats van gewasbeschermingsmiddelen worden heet water of gereedschappen als schoffels gebruikt. Dat behoeft vanwege de hogere kosten van gewasbeschermingsmiddelen op zich niet te leiden tot een toename van nalevingskosten. Een eventuele kostentoeename is echter nog niet uitputtend onderzocht volgens de regels die daarvoor gelden.

- o *onbekende wijziging maatschappelijke kosten*

Particulieren gebruiken volgens de officiële CBS-cijfers ongeveer 80.000 kilogram werkzame stof. Ongeveer 65.000 kilogram is bedoeld voor onkruidbestrijding (dat is ruim drie keer meer dan alle gezamenlijke overheden in 2015). Een gedeelte van die afzet zal verschuiven naar aanbieders van 'niet-chemische' alternatieven en van niet-toegelaten alternatieven zoals chloor of zout. De verminderde afzet wordt macro-economisch (deels) gecompenseerd door toenemend gebruik van preventieve maatregelen en niet-chemische technieken en methoden.

- o *geen wijziging administratieve lasten*

Geen aanvullende informatieverplichtingen jegens de overheid. Bestaande voorschriften met dergelijke verplichtingen worden niet uitgebreid of gewijzigd.

- o *geen wijziging bestuurlijke lasten*