

Vergaderjaar 2022–2023

27 858

Gewasbeschermingsbeleid

Nr. 617

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2023

In deze brief informeer ik u over de bestaande en toekomstige Europese kaders inzake duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, waarmee ik invulling geef aan enkele mondelinge en schriftelijke toezeggingen.

1. de huidige wet- en regelgeving en de juridische implementatie van de Richtlijn 2009/128/EG ten aanzien van de bescherming van drinkwater, waarmee ik voldoe aan mijn toezegging van 27 maart jl. in het notaoverleg «bodem water sturend» (Kamerstukken 27 625 en 30 015, nr. 623);
2. de uitkomsten van de impactanalyse van het Commissievoorstel, die eerder is aangekondigd in het BNC-fiche (Kamerstuk 22 112, nr. 3472).
3. de bespreking in de raads werkgroep over het Commissievoorstel van 26 april, 12 mei en 6 juni jl. in lijn met het informatieverzoek van uw Kamer.

Implementatie Richtlijn duurzaam gebruik ten behoeve van bescherming drinkwater

Ik heb uw Kamer recent geïnformeerd aan de slag te zijn met de motie van het lid Tjeerd de Groot (D66) die de regering verzoekt om het gebruik van bestrijdingsmiddelen in grondwaterbeschermingsgebieden te stoppen. In het kader daarvan laat ik twee verkenningen uitvoeren. De eerste verkenning richt zich op het beantwoorden van de vraag op welke wijze het stoppen of beperken van het gebruik juridisch vorm zou kunnen krijgen en de tweede verkenning richt zich op het in beeld brengen van de mogelijke consequenties gelet op de reikwijdte van het gevraagde in de motie (Kamerstuk 27 858, nrs. 587, 605 en 610). Ik zal uw Kamer zo snel mogelijk informeren over de juridische verkenning.

Ik hecht er aan uw Kamer in deze brief alvast aan te geven wat er thans op het gebied van grondwaterbescherming in relatie tot gewasbeschermingsmiddelen geregeld is.

Allereerst zijn er de waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en/of boringvrije zones, waarbinnen de provincies bevoegd zijn om restricties te stellen aan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Zo geldt er ten aanzien van waterwingebieden of onttrekkingsgebieden voor drinkwater uit grondwater een verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

Enkele provincies hebben voor grondwaterbeschermingsgebieden beperkingen gesteld aan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Momenteel wordt dit in overleg met de provincies volledig in beeld gebracht.

Daarnaast stellen provincies per grondwaterbeschermingsgebied een gebiedsdossier op met daarbij een uitvoeringsprogramma dat maatregelen bevat om doelstellingen voor drinkwaterbronnen te halen. Voor agrarische bedrijven richten die maatregelen zich in het algemeen op voorlichting, bewustwording en gedragsverandering op vrijwillige basis.

Verder hanteert het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen bij het toelaten van gewasbeschermingsmiddelen in grondwaterbeschermingsgebieden strengere normen dan elders in Nederland. Dit kan leiden tot het niet toelaten van bepaalde toepassingen van gewasbeschermingsmiddelen of tot restricties in het Wettelijke Gebruiksvoorschrift (het etiket) van specifieke gewasbeschermingsmiddelen in deze gebieden.

Uw Kamer heeft daarnaast vragen over de implementatie van artikel 11 van Richtlijn 2009/128/EG. Hierin staat dat de lidstaten er zorg voor dragen dat passende maatregelen worden vastgesteld om het aquatische milieu en de voorziening van drinkwater te beschermen tegen het effect van pesticiden. Nederland heeft dit artikel geïmplementeerd. In het geactualiseerde «Nationaal Actieplan Duurzaam gebruik gewasbeschermingsmiddelen 2022 tot en met 2025» staat een tabel die inzichtelijk maakt op welke wijze de relevante artikelen uit de richtlijn zijn geïmplementeerd in Nederlandse wet- en regelgeving (bijlage 2) (Kamerstuk 27 858, nr. 579).

De volgende generieke voorschriften zijn in Nederland geïmplementeerd op grond van artikel 11 van Richtlijn 2009/128/EG:

- restricties aan het gebruik van werkzame stoffen die in de bijlage van de Europese Richtlijn prioritair stoffen staan (Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden, artikel 27a);
- verbod op het professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw (Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden, artikel 27b);
- restricties aan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op half-open en gesloten verhardingen en in of nabij straatkolken of putten (Besluit lozen buiten inrichtingen, artikel 3.4);
- restricties aan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op of langs spoorwegen (Besluit lozen buiten inrichtingen, artikel 3.26);
- de verplichting om een techniek te gebruiken die een driftreductie bereikt van ten minste 75% (Activiteitenbesluit milieubeheer, artikel 3.78a);
- het aanhouden van een teeltvrije zone langs oppervlaktewaterlichamen (Activiteitenbesluit milieubeheer, artikelen 3.79 tot en met 3.82);
- restricties aan het gebruik van veldspuitapparatuur (Activiteitenbesluit milieubeheer, artikel 3.83).

De Europese Commissie constateerde eind 2020 in het eindverslag van de meest recente audit voor toezicht op de implementatie van de richtlijn, dat de implementatie door Nederland op de meeste onderdelen (zoals vakbekwaamheid, spuitkeuring, verbod vliegtuigbespuitingen, bescherming van water) over het algemeen goed is, met ook een

duidelijke taakverdeling voor de bevoegde autoriteiten (Kamerstuk 27 858, nr. 537). Er was geen constatering dat Nederland in gebreke is gebleven bij de implementatie van de richtlijn in nationale wet- en regelgeving.

Impactanalyse voorstel Verordening duurzaam gebruik gewasbeschermingsmiddelen

Zoals aangekondigd heb ik een impact assessment laten uitvoeren naar de financiële en administratieve gevolgen van het Commissievoorstel voor overheden, ondernemers en burgers (Kamerstuk 22 112, nr. 3472). Omwille van een snelle oplevering hebben de onderzoekers alleen een globale, minder diepgaande analyse uitgevoerd. Op mijn verzoek is daarbij bekeken welke verplichtingen in het Commissievoorstel al bestaan op basis van de huidige Richtlijn 2009/128/EC of aansluiten op ingezet nationaal gewasbeschermingsbeleid zoals in het Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie gewasbescherming 2030 (Kamerstuk 27 858, nr. 554). Hieronder ga ik in op de belangrijkste conclusies en de betekenis hiervan voor het Nederlandse standpunt.

Opzet onderzoek en beperkingen

Ik benadruk dat de uitkomsten van de impactanalyse gebaseerd zijn op het huidige Commissievoorstel van 22 juni 2022 waarover de EU-besprekingen nog volop gaande zijn. Dit betekent dat essentiële onderdelen hierin en de impact daarvan nog kunnen wijzigen. Verder moeten de berekende bedragen met voorzichtigheid geïnterpreteerd worden, omdat deze gebaseerd zijn op enkele bronnen of er was geen volledige inschatting mogelijk (gevoelige gebieden). In lijn met het informatieverzoek van uw Kamer is niet gekeken naar maatschappelijke baten van het voorstel.

Conclusies onderzoek en gevolgen standpunt Nederland

Economische effecten

Volgens de onderzoekers hebben alle respondenten van land- en tuinbouwbedrijven in de interviews aangegeven dat zij inkomstenverlies verwachten als gevolg van de reductiedoelstellingen voor chemische gewasbeschermingsmiddelen in het voorstel. Dit is gebaseerd op de aanname dat de reductiedoelstellingen leiden tot een afname van het aantal beschikbare gewasbeschermingsmiddelen en onvoldoende mogelijkheden overblijven om ziekten, plagen en onkruiden effectief te bestrijden. Daardoor kunnen oogst- en inkomstenverliezen optreden. Deze inkomstenverliezen zijn niet gekwantificeerd. Wél geven de onderzoekers aan dat niet duidelijk is of de reductiedoelstellingen op zichzelf economische gevolgen geven, omdat dit óók afhankelijk is van het tijdig beschikbaar zijn van alternatieve gewasbeschermingspraktijken, zoals nieuwe resistente rassen of toegelaten laagrisico middelen. Ik erken het belang om zowel nationaal als breder in de EU de beschikbaarheid van alternatieven te vergroten. Daarom heb ik de Commissie en lidstaten opnieuw opgeroepen, in de Landbouwwraad van 25 april jl., om tot een gezamenlijk Europees actieplan hiervoor te komen (Kamerstuk 21 501-32, nr. 1539). Daarnaast wil ik verkennen hoe via het SUR-wetsvoorstel wettelijke barrières in de Verordening (EG) 1107/2009 kunnen worden weggenomen voor het bevorderen van laagrisico en groene stoffen en middelen en draagvlak daarvoor.

De onderzoekers verwachten – als het Commissievoorstel niet wordt aangepast – voor land- en tuinbouwbedrijven inkomstenverlies door het verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in gevoelige

gebieden en bij oppervlaktewater en voor de zones van drie meter daaromheen. Zo zijn, in situaties waar een bedrijf volledig in een gevoelig gebied ligt, alleen nog zeer extensieve vormen van landbouw mogelijk waarin geen gewasbeschermingsmiddelen mogen worden gebruikt, bijvoorbeeld voedselbossen. De onderzoekers geven aan dat zij geen inschatting kunnen geven van inkomstenverliezen als gevolg van dit verbod, enerzijds omdat de afbakening van gevoelige gebieden nog niet duidelijk is en anderzijds omdat dit een diepgaande analyse vraagt van landgebruik in die gebieden. Wél schatten zij in dat het inkomstenverlies minimaal € 137 miljoen is voor landbouw die is gelegen in Natura-2000 gebieden, wanneer in deze gebieden door het gebruiksverbod in geheel geen landbouw meer mogelijk zou zijn. Ook kwantificeren zij inkomstenverliezen voor glastuinbouwbedrijven, die op dit moment niet zijn uitgezonderd van dit verbod en in Nederland vaak dichtbij slootranden staan, op € 61,5 mln per jaar.

Ik herken het geschetste beeld van de effecten van de voorschriften voor gevoelige gebieden en zie hierin een bevestiging om het Nederlandse standpunt, conform BNC-fiche, te handhaven. Ik heb uw Kamer recent geïnformeerd over mijn standpunt over gevoelige gebieden (Kamerstuk 27 858, nr. 600).

Stijging van de regeldruk

Volgens de onderzoekers veroorzaakt het Commissievoorstel voor land- en tuinbouwbedrijven meer regeldruk door de verplichting om digitaal gegevens te registreren over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (in lijn met de verplichting op basis van artikel 67 van Verordening (EG) 1107/2009) en over de toepassing van geïntegreerde gewasbescherming (hierna: digitaal register). In lijn met het BNC-fiche heeft Nederland steun uitgesproken voor een digitaal register en wordt nationaal al gewerkt aan een digitale gewasbeschermingsmonitor (Kamerstuk 27 858, nr. 611). Om regeldrukstijging te beperken, zet ik er tijdens de EU-besprekingen op in de doelgroep voor de verplichting primair te beperken tot gangbare en biologische agrarische ondernemers, dus niet voor gebruikers buiten de landbouw en ook dat de registratielast verder teruggebracht wordt.

Ook kunnen land- en tuinbouwbedrijven volgens de onderzoekers hogere nalevingskosten krijgen door de verplichte onafhankelijke adviseur. Conform BNC-fiche heeft Nederland steun uitgesproken voor het principe van een verplicht onafhankelijk advies, maar bepleit dat professionele gebruikers zo'n advies periodiek inwinnen. Bovendien vind ik het belangrijk dat de verplichting afgebakend wordt tot agrarische ondernemers, dus niet voor gebruikers buiten de landbouw (Kamerstuk 27 858, nr. 609). Deze inzet leidt tot lagere nalevingskosten. Ik zal u dit najaar informeren over de verdere uitwerking van mijn voornemen om onafhankelijke advisering nationaal al in te voeren, waarbij ik ook zal ingaan op de gevolgen voor de regeldruk.

Beperkte gevolgen voor gebruikers buiten de landbouw.

Voor professionele gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen buiten de land- en tuinbouw lijkt de impact van het voorgestelde gebruiksverbod in gevoelige gebieden en bij oppervlaktewater volgens de onderzoekers beperkt. Ik deel deze conclusie. In Nederland geldt namelijk al een verbod op het professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw, hoewel met enkele uitzonderingen voor situaties waarin het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen nog onvermijdelijk is.

Extra kosten voor overheden

Volgens de onderzoekers worden de voornaamste kosten voor de Nederlandse overheid verwacht door de verplichting om gewasspecifieke regels op te stellen. Daarnaast kunnen er hoge kosten zijn voor het opzetten van een ICT-systeem voor de registratie van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

Ik herken deze kosten. Over gewasspecifieke regels wordt in de raads-werkgroep nog verder gesproken (zie hierna). Zoals ik u hiervoor heb gemeld laat ik een digitale gewasbeschermingsmonitor inrichten (inclusief registratie van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen), waarmee Nederland aansluit bij de voorgestelde verplichting. Tijdens de EU-bespreking heeft Nederland, conform BNC-fiche, steun uitgesproken voor dit digitale register. Voor de aangegeven investeringskosten, heb ik budget gereserveerd.

Hogere voedselprijzen

De onderzoekers verwachten dat burgers te maken krijgen met hogere kosten voor de aanschaf van voedsel, waardoor een daling optreedt in het besteedbaar inkomen van 0,1 tot 0,2%. Deze berekende bedragen betreffen mogelijk een overschatting. Zoals ik u heb geïnformeerd zet ik er op in dat burgers duurzame keuzes maken in de supermarkt en zij vaker kiezen voor bijvoorbeeld biologisch. Mijn inschatting is dat de prijzen van gangbare landbouw en meer duurzamere landbouw (zoals biologisch) op termijn naar elkaar toe bewegen en het prijsverschil kleiner zal worden (Kamerstuk 30 252, nr. 78).

Vervolg

Samenvattend zie ik naar aanleiding van de impactanalyse geen aanleiding om de inzet van Nederland conform BNC-fiche aan te passen. Wél wil ik daarin de volgende nuancering aanbrengen:

- Steun voor een digitaal register, maar inzetten op een beperktere doelgroep (alleen agrarische ondernemers), een minder zware registratieverplichting en een realistische overgangstermijn van drie jaar na de datum van inwerkingtreding van het voorstel voor het bouwen van ICT-infrastructuur en ICT-koppelingen. Deze overgangstermijn is nodig, omdat in de huidige Richtlijn 2009/128/EG geen elektronische registers vereist zijn;
- Steun voor onafhankelijk advies, maar periodiek en alleen voor agrarische ondernemers zoals ik u al heb gemeld in mijn brief over het loskoppelen van verkoop en advies (Kamerstuk 27 858, nr. 609).

Terugkoppeling Raads werkgroep over het Commissievoorstel van 26 april, 12 mei en 6 juni 2023

Op 26 april, 12 mei en 6 juni jl. hebben besprekingen plaatsgevonden in de raads werkgroep over het Commissievoorstel. Hierbij is op 12 mei jl. een compromistekst van het voorzitterschap besproken over de artikelen 20–28. Die gaat onder meer over eisen aan de verkoop van gewasbeschermingsmiddelen, opleiding van professionele gebruikers en onafhankelijk advies. Daarnaast is op 26 april en 6 juni jl. een compromistekst besproken over Hoofdstuk IV. Die gaat over geïntegreerde gewasbescherming, bindende teeltvoorschriften en een digitaal register.

Inmiddels heeft het voorzitterschap een eindverslag van de besprekingen van het voorstel gerapporteerd aan de Landbouw- en Visserij Raad van 26 en 27 juni 2023 en daarbij haar compromisteksten aangeboden. Hierover zijn lidstaten het nog niet eens. Naar aanleiding van het

informatieverzoek van de Kamer informeer ik u over de uitkomsten van deze besprekingen en het vervolg hiervan.

Raadswerkgroep d.d. 12 mei 2023

Hieronder licht ik de belangrijkste aanpassingen toe in de compromistekst over artikelen 20–28 en de Nederlandse positie daarover:

- De voorschriften voor toepassing van gewasbeschermingsmiddelen met een luchtvaartuig zijn op enkele punten versoepeld in vergelijking met de huidige Richtlijn 2009/128/EG. Zo is geschrapt dat luchtvaartuigen uitgerust moeten zijn met de best beschikbare technologie om spuitdrijf te verminderen. Nederland vindt dit uit principe niet juist, al is deze techniek in Nederland al lang niet meer toegestaan en toegepast.
- De aanpassingen in de voorschriften ten aanzien van verkoop van gewasbeschermingsmiddelen en opslag, verwijdering en hantering zijn vooral van verduidelijkende aard. Nederland heeft deze verplichtingen al volledig geïmplementeerd. Wél heeft Nederland, samen met enkele andere lidstaten, zich verzet tegen het schrappen van de verplichting voor distributeurs om de koper te informeren over minder risicovolle bestrijdingstechnieken voordat hij/zij een middel met een groter risico voor de menselijke gezondheid en het milieu koopt. Nederland is juist voorstander van deze informatieplicht (Kamerstuk 27 858, nr. 609). Voor de verkoop aan particulieren werd door meerdere lidstaten voorgesteld om de voorschriften verder te harmoniseren. In onder meer België en Denemarken worden hiervoor alleen kant en klare verpakkingen toegestaan en is in Duitsland zelfbediening voor particulieren verboden. De voorzitter riep op hier schriftelijk op te reageren.
- In het artikel over opleidingen en certificering is de geldigheidsduur van het verplichte opleidingscertificaat voor professionele gebruikers, distributeurs en adviseurs teruggebracht naar 5 jaar. Dit komt overeen met de huidige situatie in Nederland. Daarnaast is aangepast dat gebruikers, adviseurs of distributeurs dit certificaat alleen kunnen verlengen door (telkens na vijf jaar) opnieuw examen of een test te doen. Nederland heeft, samen met enkele andere lidstaten aangegeven dat dit een lastenverzwaring is. Nationaal geldt namelijk voor verlenging de eis dat gebruikers, adviseurs of distributeurs binnen 5 jaar meerdere bijscholingcurssen volgen die zij «met goed gevolg» afsluiten. In de regel vindt dan geen examen of test plaats.
- In de voorschriften voor onafhankelijk advies is onder meer aangepast dat professionele gebruikers dit advies binnen iedere drie jaar inwinnen. Ook zijn de aspecten waarop dit advies moet zijn gericht in detail teruggebracht, maar blijft overeind dat het advies raakt aan het goed toepassen van de beginselen van geïntegreerde gewasbescherming. Verder mag onafhankelijk advies ook de vorm van een groepsbijeenkomst of veldbezoek hebben. Enkele lidstaten herhaalden dat zij geen voorstander zijn van een verplicht, onafhankelijk advies. Nederland heeft ingebracht juist waarde te hechten aan deze verplichting. Nederland is wél van mening, zoals eerder aangegeven, dat deze verplichting primair zou moeten gelden voor agrarische ondernemers. Ook dat onafhankelijk advies het beste één op één of in groepsverband met vergelijkbare telers wordt gegeven en zich richt op strategisch advies over bijvoorbeeld een meerjarenaanpak voor de teelt en bescherming van gewassen.

Raadswerkgroep d.d. 26 april en 6 juni 2023

Hieronder licht ik de belangrijkste aanpassingen toe in de compromistekst over Hoofdstuk IV en de Nederlandse positie daarover:

- Er wordt meer flexibiliteit geboden voor professionele gebruikers in de toepassing van de acht stappen van geïntegreerde gewasbescherming. Uitgangspunt hierbij is dat gebruikers eerst de stappen overwegen die het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen beperken en deze stappen toepassen als deze beschikbaar zijn. Een meerderheid van lidstaten, waaronder Nederland, steunt deze aanpassing. Nederland hecht er namelijk aan dat er, uiteraard na preventieve maatregelen als eerste stap en goede monitoring, ruimte is om gemotiveerd af te wijken van de daarop volgende stappen indien het strikt toepassen van de volgorde ertoe leidt dat gebruik en risico's van gewasbeschermingsmiddelen juist toenemen of dat de inzet van chemische gewasbeschermingsmiddelen dan te laat komt om plagen, ziekten en onkruiden nog effectief te bestrijden en met een grote kwantitatieve of kwalitatieve opbrengstderving gepaard gaat (Kamerstuk 27 858, nr. 600). Bij de Nederlandse inbreng worden ook de motie van het lid Bisschop (Kamerstuk 22 112, nr. 3504) en motie van het lid Akerboom (Kamerstuk 21 501-32, nr. 1545) betrokken over het (verplicht) toepassen van de beginselen van geïntegreerde gewasbescherming.
- Ook wordt een verplichting geïntroduceerd voor lidstaten om vrijblijvende richtlijnen op te stellen voor de toepassing van geïntegreerde gewasbescherming. Hierbij is er keuzevrijheid voor lidstaten om richtlijnen op te stellen voor individuele gewassen of voor gewasgroepen. Ook kunnen lidstaten kiezen om deze verplichting in te vullen door bindende regels op te stellen. Lidstaten moeten die richtlijnen of regels vervolgens opstellen voor gewassen die qua areaal samen 75% (was 90%) van het landbouwareaal beslaan. Een meerderheid van lidstaten steunt deze keuzemogelijkheden, ook Nederland. Zoals aangegeven in het BNC-fiche over het voorstel (Kamerstuk 22 112, nr. 3472) en conform motie van het lid Bisschop (Kamerstuk 22 112, nr. 3504) pleit Nederland voor zoveel mogelijk eigen verantwoordelijkheid van de agrariër in het (verplicht) toepassen van de beginselen van geïntegreerde gewasbescherming.
- De verplichting om gegevens te registreren in een digitaal register wordt enigszins ingeperkt. Hierin hoeft niet meer het advies van de onafhankelijke adviseur geregistreerd te worden. Verder is verduidelijkt dat gegevens voor tien jaar bewaard moeten worden. Enkele lidstaten gaven zorgen aan over administratieve lasten voor agrariërs en/of stelden voor bepaalde doelgroepen te ontzien. Ook werd door enkele lidstaten benadrukt dat de Commissie, die via uitvoeringshandelingen een uniform model kan vaststellen voor gegevensinvoer in het digitale register, rekening moet houden met digitale registers die al bestaan of ontwikkeld worden in lidstaten. Ik ben het hiermee eens.

Planning vervolg

Inkomend voorzitter Spanje maakte duidelijk dat zij de besprekingen voortzetten in de tweede helft van 2023. In totaal worden vijf inhoudelijke raads werkgroep-besprekingen gepland. Deze vinden plaats op 20 juli, 14 september, 16 oktober, 16 november en 28 november a.s. Er is nog geen duidelijkheid over de inhoudelijke onderwerpen die behandeld worden.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
P. Adema