

Vergaderjaar 2023–2024

35 756

Wijziging van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (grondslag voor maatregelen inzake het (particulier) gebruik van gewasbeschermingsmiddelen

Nr. 23

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 januari 2024

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, een nota van wijziging aan bij het geamendeerde wetsvoorstel tot Wijziging van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (grondslag voor maatregelen inzake het (particulier) gebruik van gewasbeschermingsmiddelen)¹.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen

¹ Deze nota van wijziging kan niet worden verwerkt in het wetsvoorstel. Op 5 juli 2022 heeft de Tweede Kamer reeds over de amendementen gestemd. Daarmee is de stemming over het wetsvoorstel aangevallen en kan, onder verwijzing naar nr. 60 van het Draaiboek voor de Regelgeving, thans geen nota van wijziging meer worden ingediend.

NOTA VAN WIJZIGING

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

Artikel I, onderdeel F, wordt als volgt gewijzigd:

In artikel 81aa wordt «worden maatregelen getroffen» vervangen door «kunnen maatregelen worden getroffen» en vervalt «tot een niveau dat 50% lager ligt in 2025 dan in 2021, en 95% lager ligt in 2030 dan in 2021».

Toelichting

Deze wijziging strekt ertoe, naar aanleiding van het advies van de Raad van State van 5 juni 2023, een wijziging aan te brengen in het geamendeerde wetsvoorstel. De wijziging houdt in dat artikel 81aa wordt omgezet van een imperatieve in een facultatieve bepaling en dat de daarin opgenomen gebruiksreductieniveaus voor de jaren 2025 en 2030 komen te vervallen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft erop gewezen dat een verplichte gebruiksreductie raakt aan het vrij verkeer van goederen en dat een dergelijke beperking geschikt dient te zijn voor de bescherming van een legitiem doel en dient te voldoen aan de voorwaarden van noodzakelijkheid en evenredigheid.

De geschiktheid van de maatregel voor de bescherming van de volksgezondheid en het milieu staat niet vast. Het risico van gewasbeschermingsmiddelen voor gezondheid en milieu hangt niet alleen af van de schadelijke eigenschappen van de gebruikte stoffen, maar ook van de mate van blootstelling aan die stoffen. Niet is uitgesloten dat alternatieven voor deze gewasbeschermingsmiddelen meer risico's kennen. Voorts wordt met de maatregel een dermate vergaande gebruiksreductie in een dermate kort tijdsbestek voorgeschreven dat niet kan worden voldaan aan de eis van evenredigheid. De door de voorgeschreven gebruiksreductie veroorzaakte beperking van het vrij verkeer van goederen kan dan ook niet worden gerechtvaardigd in het belang van de bescherming van de volksgezondheid en het milieu.

De wettelijke grondslag voor het treffen van maatregelen om het gebruik van de in dit artikel bedoelde gewasbeschermingsmiddelen te terug te dringen, blijft behouden omdat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en ik overtuigd zijn van de wenselijkheid om het gebruik van deze middelen zoveel mogelijk te reduceren en een expliciete wettelijke grondslag voor reductiemaatregelen daartoe nodig kan zijn.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen

's-Gravenhage, 5 juli 2023

Bij Kabinetsmissive van 12 april 2023, no.2020002398, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat in overeenstemming met de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het geamendeerde voorstel van wet houdende wijziging van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (grondslag voor maatregelen inzake het (particulier) gebruik van gewasbeschermingsmiddelen), met memorie van toelichting.

Het gewijzigde (geamendeerde) wetsvoorstel voorziet in een grondslag voor een verbod op particulier gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en verstevigt de grondslag voor het verbod voor professionele gebruikers om gewasbeschermingsmiddelen buiten de land- en tuinbouw toe te passen. Tevens wordt een grondslag toegevoegd om nadere regels te stellen over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen of biociden in uiterwaarden of buitendijkse gebieden.

Het amendement Bromet c.s. voegt hier andere gebieden in de nabijheid van oppervlaktewater aan toe waarvoor tevens het risico bestaat dat de gewasbeschermingsmiddelen in het oppervlaktewater terechtkomen. Het amendement Vestering vereist dat maatregelen worden getroffen om het gebruik van bepaalde categorieën gewasbeschermingsmiddelen te reduceren.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft al geadviseerd over het oorspronkelijke wetsvoorstel.² Na het aannemen van beide amendementen is de eindstemming over het wetsvoorstel uitgesteld. Gezien de fase waarin het wetsvoorstel zich thans bevindt en het feit dat de beide hierboven genoemde amendementen zijn aangenomen, beperkt de Afdeling zich tot het formuleren van een aantal aandachtspunten ten behoeve van de oordeelsvorming over het geamendeerde wetsvoorstel.

Ten aanzien van het amendement Bromet c.s. betreft dit de verhouding van het amendement tot het Activiteitenbesluit milieubeheer. Ten aanzien van het amendement Vestering benoemt de Afdeling een aantal aandachtspunten in het licht van het vrij verkeer van goederen en met betrekking tot de uitvoering en handhaving van het amendement.

1. Aanleiding en achtergrond

a. (Gewijzigd) wetsvoorstel en amendementen

Dit advies betreft de gewijzigde versie van het wetsvoorstel dat in 2021 door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat is ingediend tot wijziging van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb).³ Het (oorspronkelijke) wetsvoorstel beoogt een grondslag te bieden voor een verbod op particulier gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.⁴ Daarnaast is het doel de grondslag te verstevigen voor het reeds bestaande verbod⁵ voor professionele gebruikers om gewasbescher-

² W17.20.0430/IV, Kamerstukken II 2020/21, 35 756, nr. 4.

³ Kamerstukken II 2020/21, 35 756, nr. 2.

⁴ Met het voorgestelde artikel 80a, tweede lid, Wgb.

⁵ Neergelegd in het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Bgb).

mingsmiddelen buiten de land- en tuinbouw toe te passen.⁶ Tot slot wordt met het wetsvoorstel in het voorgestelde artikel 80a, eerste lid, Wgb een grondslag toegevoegd om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb) nadere regels te stellen over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen of biociden in uiterwaarden of buitendijkse gebieden.⁷

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer zijn twee amendementen aangenomen. Het amendement Bromet c.s. voegt in het voorgestelde artikel 80a, eerste lid, Wgb aan de gebieden waarvoor bij of krachtens amvb regels kunnen worden gesteld over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen of biociden tevens andere gebieden toe in de nabijheid van oppervlaktewater waarvoor volgens de indieners het risico bestaat dat de gewasbeschermingsmiddelen in het oppervlaktewater terechtkomen (zoals bijvoorbeeld gebieden in de buurt van sloten).⁸

Het amendement Vestering voegt in het voorgestelde artikel 81aa een bepaling in op grond waarvan bij amvb maatregelen dienen te worden getroffen om het gebruik van bepaalde, in het amendement nader aangeduide, categorieën gewasbeschermingsmiddelen te reduceren tot een niveau dat, ten opzichte van 2021, 50% lager ligt in 2025 en 95% lager ligt in 2030.⁹

b. Verdere ontwikkelingen

Na het aannemen van beide amendementen is de eindstemming over het wetsvoorstel uitgesteld. De Staatssecretaris heeft, op verzoek van de Tweede Kamer, toegezegd een nadere duiding te geven wat betreft de implicaties van de amendementen.¹⁰ Ten behoeve van deze nadere duiding is advies gevraagd aan de landsadvocaat en Wageningen University & Research (WUR). De desbetreffende rapporten zijn vervolgens aan de Tweede Kamer toegezonden.¹¹

Het rapport van de WUR heeft betrekking op het amendement Vestering en concludeert dat voor een aanzienlijk deel van de gewasbeschermingsmiddelen waarop het amendement betrekking heeft landbouwkundig geen of nauwelijks effect wordt verwacht bij halvering van het gebruik in 2025. Voor de periode 2030 en daarna is onzekerder of het op dat moment beschikbare maatregelenpakket nog toereikend is om gewassen effectief te kunnen beschermen. Voor de milieukundige implicaties is alleen gekeken naar de bescherming van het aquatisch milieu en concludeert het rapport dat van beëindiging van het gebruik van een aantal stoffen die in de gewasbeschermingsmiddelen voorkomen, een mogelijk gunstige milieu-impact uitgaat.

In de globale analyse van de WUR blijft de verwachte verbetering van de kwaliteit van het grondwater en in het bijzonder het oppervlaktewater beperkt.¹² De landsadvocaat concludeert dat er geen juridische bezwaren

⁶ Zie artikel 27b, eerste lid, Bgb. Aanleiding voor deze versteviging is het oordeel van het Gerechtshof Den Haag dat voor het in het Bgb neergelegde verbod geen wettelijke grondslag is en de wettelijke regeling onverbindend is. Het arrest van het gerechtshof is inmiddels echter vernietigd door een arrest van de Hoge Raad, zie de arresten Gerechtshof Den Haag 24 november 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:2173 en HR 8 juli 2022, ECLI:NL:HR:2022:1032.

⁷ Voorgesteld artikel 80a, eerste lid, Wgb.

⁸ Kamerstukken II 2021/22, 35 756, nr. 7; gewijzigd voorgesteld artikel 80a, eerste lid, Wgb.

⁹ Kamerstukken II 2021/22, 35 756, nr. 8; voorgesteld artikel 81aa Wgb.

¹⁰ Kamerstukken II 2021/22, 35 756, nr. 19.

¹¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 35 756, nr. 20.

¹² *Analyse landbouw-milieu implicaties amendement Vestering* (WUR), bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 35 756, nr. 20, p. 5.

zijn tegen het amendement Bromet c.s. omdat de betreffende bepaling nader dient te worden uitgewerkt in een amvb. Ten aanzien van het amendement Vestering adviseert de landsadvocaat dat de daarmee aangenomen wijziging zonder nadere onderbouwing van de noodzakelijkheid en proportionaliteit juridisch kwetsbaar is.¹³

Vervolgens is het geamendeerde wetsvoorstel in zijn geheel voor advies aan de Afdeling advisering voorgelegd. De Afdeling formuleert hierna enkele aandachtspunten ten behoeve van de oordeelsvorming over het geamendeerde wetsvoorstel.

2. Aandachtspunten

a. Amendement Bromet c.s.: uitbreiding grondslag regels voor gebruik naar andere gebieden in de nabijheid van oppervlaktewater

Het (oorspronkelijke) wetsvoorstel breidt de grondslag om nadere regels te geven (waaronder een verbodsmogelijkheid) voor het gebruik van bestrijdingsmiddelen in specifieke gebieden uit naar uiterwaarden of buitendijkse gebieden. Het amendement Bromet c.s. voegt hier «of andere gebieden in nabijheid van oppervlaktewater, waarvoor het risico op vervuiling door uitspoeling, verwaaiing of verdamping bestaat» aan toe.

Momenteel is het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen al onderworpen aan regels op basis van het Activiteitenbesluit milieubeheer.¹⁴ Hierin is onder meer een regeling opgenomen voor het aanhouden van zogenoemde teeltvrije zones tot oppervlaktewaterlichamen, om te voorkomen dat schadelijke stoffen in oppervlaktewater terechtkomen. Verder is er een bepaling over de vereiste driftreductie en is er een bepaling over het (in beginsel verboden) gebruik van veldspuitapparatuur.

Het is onduidelijk in hoeverre het amendement Bromet c.s. een uitbreiding mogelijk maakt ten opzichte van deze bestaande regels. Dit is afhankelijk van de precieze invulling die wordt gegeven aan «gebieden in nabijheid van oppervlaktewater, waarvoor het risico op vervuiling door uitspoeling, verwaaiing of verdamping bestaat» en de activiteiten waarvoor de regels gaan gelden in de op te stellen amvb.

b. Amendement Vestering: reductie gebruik gewasbeschermingsmiddelen

Het amendement Vestering voorziet in een reductie van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Het amendement gaat uit van de gedachte dat de in het amendement genoemde gewasbeschermingsmiddelen het grootste risico vormen voor de gezondheid of het milieu maar nog steeds worden gebruikt. Bovendien heeft (her)beoordeling van de toelating van deze gewasbeschermingsmiddelen, waarbij wordt onderzocht of er vervangende gewasbeschermingsmiddelen bestaan die minder schadelijk zijn, volgens de indiener niet de gewenste resultaten opgeleverd.

Het amendement wijzigt in belangrijke mate de reikwijdte (ieder gebruik van gewasbeschermingsmiddelen die vallen binnen de in het amendement aangeduide categorieën) en de strekking (verplichte reductie die oploopt tot 95% in 2030) van het wetsvoorstel. Er zijn in Nederland op dit moment ruim 30 stoffen in gebruik die een bestanddeel vormen van

¹³ Advies van de landsadvocaat, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 35 756, nr. 20, p. 6 en 11.

¹⁴ Zie de artikelen 3.78 tot en met 3.83 Activiteitenbesluit milieubeheer. Zie, in het kader van het (thans nog niet in werking getreden) Besluit activiteiten leefomgeving, artikelen 4.723a tot en met 4.723h.

één of meer gewasbeschermingsmiddelen die binnen het bereik van het amendement vallen.¹⁵

i. Vrij verkeer van goederen

De Afdeling merkt op dat de verplichte reductie raakt aan het vrij verkeer van goederen.¹⁶ Een reductie beperkt namelijk de mogelijkheden tot het verhandelen van bepaalde gewasbeschermingsmiddelen die zijn toegelaten tot de Europese markt. Een dergelijke beperking dient geschikt te zijn voor de bescherming van een legitiem doel en te voldoen aan de voorwaarden van noodzakelijkheid en evenredigheid.¹⁷ Hieronder wijst de Afdeling op een aantal aandachtspunten in dit verband.

Een reductie van het gebruik van de categorieën gewasbeschermingsmiddelen waarop het amendement zich richt kan ten goede komen aan het beperken van de risico's van dit gebruik voor de volksgezondheid en de bescherming van het milieu.¹⁸ Het is wel van belang dat deze risico's inzichtelijk zijn en dat vaststaat welke bijdrage het amendement levert aan de bescherming van de genoemde belangen. Hierbij kunnen, naast eventuele (positieve) effecten voor het aquatisch milieu, tevens relevant zijn de effecten voor de volksgezondheid, bodem- en luchtkwaliteit en de biodiversiteit.

Voor het vaststellen van de noodzakelijkheid is van belang in hoeverre bestaande voorschriften voor het correcte gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, welke zijn gericht op het beperken van de risico's van gebruik, niet reeds afdoende bescherming bieden.

Voorts is van belang dat de bescherming die met een reductie van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen kan worden geboden op een evenwichtige wijze dient te worden nagestreefd. Hiervoor is van belang hoe de doelstellingen van respectievelijk 50% en 95% reductie zich verhouden tot andere belangen, zoals in het bijzonder de mogelijkheden voor bescherming van gewassen. Zoals hiervoor opgemerkt (zie punt 1.b

¹⁵ Zie de database met toegelaten pesticiden in Nederland, <https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/eu-pesticides-database/start/screen/active-substances>. Hieruit volgt dat 32 stoffen zijn toegelaten die vallen onder bijlage II, punt 4 (stoffen die in aanmerking komen om te worden vervangen). Ten aanzien van één stof is door het Europees Agentschap voor chemische stoffen geadviseerd deze op te nemen op de lijst van stoffen als bedoeld in bijlage II, punt 3.6.4, van Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen, PbEG 2009, L 309, zodat deze stof ook voorkomt in de pesticidendatabank.

¹⁶ Artikel 34 VWEU.

¹⁷ Zie voor de voorwaarden waaraan een beperking van het vrij verkeer van goederen moet voldoen HvJEU 11 december 2008, zaak C-524/07, *Commissie t. Oostenrijk*, ECLI:EU:C:2008:717, punt 57. Zie tevens het advies van de landsadvocaat, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 35 756, nr. 20, p. 9 e.v.

¹⁸ Een stof die in aanmerking komt voor vervanging bevat immers bepaalde eigenschappen die een groter risico meebrengen, zoals nader uiteengezet onder bijlage II, punt 4, Verordening (EG) nr. 1107/2009. Evenwel blijkt uit de formulering van de stoffen genoemd in bijlage II, punt 3.6.2, Verordening (EG) nr. 1107/2009, dat deze categorie stoffen überhaupt niet binnen de EU wordt toegelaten. Zie ten aanzien van de risico's van gewasbeschermingsmiddelen in meer algemene zin Commission staff working document, Impact assessment report, SWD(2022) 170 final, p. 5–6, 14, 31–32 en 43 e.v. Zie tevens de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's inzake de Europese Green Deal, COM(2019) 640 final, p. 14.

van dit advies) zijn de landbouwkundige implicaties in het rapport van de WUR in beeld gebracht.¹⁹

In het licht van het voorgaande kan voor de oordeelsvorming over de in het amendement voorziene reductiedoelstelling tot slot rekening worden gehouden met een recent Commissievoorstel. Dit voorstel beoogt een wijziging van de huidige Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden en introduceert onder andere een reductiedoelstelling van (in beginsel) 50% van het gebruik van gevaarlijke gewasbeschermingsmiddelen.²⁰ Dit percentage is gebaseerd op een evenwichtige verdeling tussen milieu en gezondheidsvoordelen en onder meer economische haalbaarheid en technische uitvoerbaarheid, aldus de toelichting bij het Commissievoorstel.²¹

ii. Uitvoering en handhaving

De Afdeling merkt op dat voor een effectieve uitvoering van de in het amendement Vestering voorziene reductie is vereist dat de reductiedoelstelling tijdig is uitgewerkt in een amvb om (als een eerste stap) in 2025 resultaat te kunnen hebben. Daarvoor moet ook duidelijk zijn welke concrete maatregelen nodig zijn om de doelstellingen voor 2025 en 2030 in de praktijk te brengen en tot wie deze maatregelen zijn gericht.

Ook is het van belang aandacht te besteden aan de wijze waarop de voortgang bij het behalen van de doelstellingen wordt gemonitord, en de wijze waarop de voorschriften zouden moeten worden gehandhaafd en de daarvoor benodigde capaciteit.

De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
S.F.M. Wortmann

¹⁹ Hieruit blijkt enerzijds dat een zekere reductie mogelijk is zonder dat dit ten koste hoeft te gaan van voldoende beschermingsmogelijkheden. Anderzijds blijkt dat door de in het amendement beoogde halvering in bepaalde gevallen deze bescherming moeilijk zo niet onmogelijk wordt en dat bij 95% reductie de impact op het kunnen voeren van een verantwoord resistentiemanagement nog groter is.

²⁰ Voorgesteld artikel 4, eerste lid, Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, COM(2022) 305 final.

²¹ Commission staff working document, Impact assessment report, SWD(2022) 170 final, p. 25.

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 april 2023, nr. 2020002398 machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een geamendeerd voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 5 juli 2023, nr. W17.23.00092/IV, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 12 april 2023, no.2020002398, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat in overeenstemming met de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het geamendeerde voorstel van wet houdende wijziging van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (grondslag voor maatregelen inzake het (particulier) gebruik van gewasbeschermingsmiddelen), met memorie van toelichting.

Het gewijzigde (geamendeerde) wetsvoorstel voorziet in een grondslag voor een verbod op particulier gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en versterkt de grondslag voor het verbod voor professionele gebruikers om gewasbeschermingsmiddelen buiten de land- en tuinbouw toe te passen. Tevens wordt een grondslag toegevoegd om nadere regels te stellen over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen of biociden in uiterwaarden of buitendijkse gebieden.

Het amendement Bromet c.s. voegt hier andere gebieden in de nabijheid van oppervlaktewater aan toe waarvoor tevens het risico bestaat dat de gewasbeschermingsmiddelen in het oppervlaktewater terechtkomen. Het amendement Vestering vereist dat maatregelen worden getroffen om het gebruik van bepaalde categorieën gewasbeschermingsmiddelen te reduceren.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft al geadviseerd over het oorspronkelijke wetsvoorstel.²² Na het aannemen van beide amendementen is de eindstemming over het wetsvoorstel uitgesteld. Gezien de fase waarin het wetsvoorstel zich thans bevindt en het feit dat de beide hierboven genoemde amendementen zijn aangenomen, beperkt de Afdeling zich tot het formuleren van een aantal aandachtspunten ten behoeve van de oordeelsvorming over het geamendeerde wetsvoorstel.

Ten aanzien van het amendement Bromet c.s. betreft dit de verhouding van het amendement tot het Activiteitenbesluit milieubeheer. Ten aanzien van het amendement Vestering benoemt de Afdeling een aantal aandachtspunten in het licht van het vrij verkeer van goederen en met betrekking tot de uitvoering en handhaving van het amendement.

1. Aanleiding en achtergrond*a. (Gewijzigd) wetsvoorstel en amendementen*

Dit advies betreft de gewijzigde versie van het wetsvoorstel dat in 2021 door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat is ingediend tot wijziging van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb).²³ Het (oorspronkelijke) wetsvoorstel beoogt een grondslag te bieden voor

²² W17.20.0430/IV, Kamerstukken II 2020/21, 35 756, nr. 4.

²³ Kamerstukken II 2020/21, 35 756, nr. 2.

een verbod op particulier gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.²⁴ Daarnaast is het doel de grondslag te verstevigen voor het reeds bestaande verbod²⁵ voor professionele gebruikers om gewasbeschermingsmiddelen buiten de land- en tuinbouw toe te passen.²⁶ Tot slot wordt met het wetsvoorstel in het voorgestelde artikel 80a, eerste lid, Wgb een grondslag toegevoegd om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb) nadere regels te stellen over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen of biociden in uiterwaarden of buitendijkse gebieden.²⁷

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer zijn twee amendementen aangenomen. Het amendement Bromet c.s. voegt in het voorgestelde artikel 80a, eerste lid, Wgb aan de gebieden waarvoor bij of krachtens amvb regels kunnen worden gesteld over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen of biociden tevens andere gebieden toe in de nabijheid van oppervlaktewater waarvoor volgens de indieners het risico bestaat dat de gewasbeschermingsmiddelen in het oppervlaktewater terecht komen (zoals bijvoorbeeld gebieden in de buurt van sloten).²⁸

Het amendement Vestering voegt in het voorgestelde artikel 81aa een bepaling in op grond waarvan bij amvb maatregelen dienen te worden getroffen om het gebruik van bepaalde, in het amendement nader aangeduide, categorieën gewasbeschermingsmiddelen te reduceren tot een niveau dat, ten opzichte van 2021, 50% lager ligt in 2025 en 95% lager ligt in 2030.²⁹

b. Verdere ontwikkelingen

Na het aannemen van beide amendementen is de eindstemming over het wetsvoorstel uitgesteld. De Staatssecretaris heeft, op verzoek van de Tweede Kamer, toegezegd een nadere duiding te geven wat betreft de implicaties van de amendementen.³⁰ Ten behoeve van deze nadere duiding is advies gevraagd aan de landsadvocaat en Wageningen University & Research (WUR). De desbetreffende rapporten zijn vervolgens aan de Tweede Kamer toegezonden.³¹

Het rapport van de WUR heeft betrekking op het amendement Vestering en concludeert dat voor een aanzienlijk deel van de gewasbeschermingsmiddelen waarop het amendement betrekking heeft landbouwkundig geen of nauwelijks effect wordt verwacht bij halvering van het gebruik in 2025. Voor de periode 2030 en daarna is onzekerder of het op dat moment beschikbare maatregelenpakket nog toereikend is om gewassen effectief te kunnen beschermen. Voor de milieukundige implicaties is alleen gekeken naar de bescherming van het aquatisch milieu en concludeert het rapport dat van beëindiging van het gebruik van een aantal stoffen die in de gewasbeschermingsmiddelen voorkomen, een mogelijk gunstige milieu-impact uitgaat.

²⁴ Met het voorgestelde artikel 80a, tweede lid, Wgb.

²⁵ Neergelegd in het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Bgb).

²⁶ Zie artikel 27b, eerste lid, Bgb. Aanleiding voor deze versteviging is het oordeel van het Gerechtshof Den Haag dat voor het in het Bgb neergelegde verbod geen wettelijke grondslag is en de wettelijke regeling onverbindend is. Het arrest van het gerechtshof is inmiddels echter vernietigd door een arrest van de Hoge Raad, zie de arresten Gerechtshof Den Haag 24 november 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:2173 en HR 8 juli 2022, ECLI:NL:HR:2022:1032.

²⁷ Voorgesteld artikel 80a, eerste lid, Wgb.

²⁸ Kamerstukken II 2021/22, 35 756, nr. 7; gewijzigd voorgesteld artikel 80a, eerste lid, Wgb.

²⁹ Kamerstukken II 2021/22, 35 756, nr. 8; voorgesteld artikel 81aa Wgb.

³⁰ Kamerstukken II 2021/22, 35 756, nr. 19.

³¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 35 756, nr. 20.

In de globale analyse van de WUR blijft de verwachte verbetering van de kwaliteit van het grondwater en in het bijzonder het oppervlaktewater beperkt.³² De landsadvocaat concludeert dat er geen juridische bezwaren zijn tegen het amendement Bromet c.s. omdat de betreffende bepaling nader dient te worden uitgewerkt in een amvb. Ten aanzien van het amendement Vestering adviseert de landsadvocaat dat de daarmee aangenomen wijziging zonder nadere onderbouwing van de noodzakelijkheid en proportionaliteit juridisch kwetsbaar is.³³

Vervolgens is het geamendeerde wetsvoorstel in zijn geheel voor advies aan de Afdeling advisering voorgelegd. De Afdeling formuleert hierna enkele aandachtspunten ten behoeve van de oordeelsvorming over het geamendeerde wetsvoorstel.

2. Aandachtspunten

a. Amendement Bromet c.s.: uitbreiding grondslag regels voor gebruik naar andere gebieden in de nabijheid van oppervlaktewater

Het (oorspronkelijke) wetsvoorstel breidt de grondslag om nadere regels te geven (waaronder een verbodsmogelijkheid) voor het gebruik van bestrijdingsmiddelen in specifieke gebieden uit naar uiterwaarden of buitendijkse gebieden. Het amendement Bromet c.s. voegt hier «of andere gebieden in nabijheid van oppervlaktewater, waarvoor het risico op vervuiling door uitspoeling, verwaaiing of verdamping bestaat» aan toe.

Momenteel is het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen al onderworpen aan regels op basis van het Activiteitenbesluit milieubeheer.³⁴ Hierin is onder meer een regeling opgenomen voor het aanhouden van zogenoemde teeltvrije zones tot oppervlaktewaterlichamen, om te voorkomen dat schadelijke stoffen in oppervlaktewater terechtkomen. Verder is er een bepaling over de vereiste driftreductie en is er een bepaling over het (in beginsel verboden) gebruik van veldspuitapparatuur.

Het is onduidelijk in hoeverre het amendement Bromet c.s. een uitbreiding mogelijk maakt ten opzichte van deze bestaande regels. Dit is afhankelijk van de precieze invulling die wordt gegeven aan «gebieden in nabijheid van oppervlaktewater, waarvoor het risico op vervuiling door uitspoeling, verwaaiing of verdamping bestaat» en de activiteiten waarvoor de regels gaan gelden in de op te stellen amvb.

De Afdeling advisering van de Raad van State wijst er terecht op dat het Activiteitenbesluit milieubeheer en vanaf 1 januari 2024 het Besluit activiteiten leefomgeving voorschriften stellen aan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen ter bescherming van het oppervlaktewater. Deze besluiten zijn gebaseerd op de Waterwet onderscheidenlijk de Omgevingswet. De bevoegdheden op basis van deze wetten zijn dusdanig ruim, dat daarmee de risico's als gevolg van uitspoeling, verwijdering of verdamping reeds voldoende kunnen worden gereguleerd. De toevoeging van de extra bevoegdheid uit het amendement Bromet c.s. aan de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden is dan ook niet nodig. Anderzijds is deze toevoeging ook niet bezwaarlijk, gelet op de nadrukkelijke voorkeur van de Tweede Kamer in het aangenomen amendement.

³² Analyse landbouw-milieu implicaties amendement Vestering (WUR), bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 35 756, nr. 20, p. 5.

³³ Advies van de landsadvocaat, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 35 756, nr. 20, p. 6 en 11.

³⁴ Zie de artikelen 3.78 tot en met 3.83 Activiteitenbesluit milieubeheer. Zie, in het kader van het (thans nog niet in werking getreden) Besluit activiteiten leefomgeving, artikelen 4.723a tot en met 4.723h.

b. Amendement Vestering: reductie gebruik gewasbeschermingsmiddelen

Het amendement Vestering voorziet in een reductie van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Het amendement gaat uit van de gedachte dat de in het amendement genoemde gewasbeschermingsmiddelen het grootste risico vormen voor de gezondheid of het milieu maar nog steeds worden gebruikt. Bovendien heeft (her)beoordeling van de toelating van deze gewasbeschermingsmiddelen, waarbij wordt onderzocht of er vervangende gewasbeschermingsmiddelen bestaan die minder schadelijk zijn, volgens de indiener niet de gewenste resultaten opgeleverd.

Het amendement wijzigt in belangrijke mate de reikwijdte (ieder gebruik van gewasbeschermingsmiddelen die vallen binnen de in het amendement aangeduide categorieën) en de strekking (verplichte reductie die oploopt tot 95% in 2030) van het wetsvoorstel. Er zijn in Nederland op dit moment ruim 30 stoffen in gebruik die een bestanddeel vormen van één of meer gewasbeschermingsmiddelen die binnen het bereik van het amendement vallen.³⁵

i. Vrij verkeer van goederen

De Afdeling merkt op dat de verplichte reductie raakt aan het vrij verkeer van goederen.³⁶ Een reductie beperkt namelijk de mogelijkheden tot het verhandelen van bepaalde gewasbeschermingsmiddelen die zijn toegelaten tot de Europese markt. Een dergelijke beperking dient geschikt te zijn voor de bescherming van een legitiem doel en te voldoen aan de voorwaarden van noodzakelijkheid en evenredigheid.³⁷ Hieronder wijst de Afdeling op een aantal aandachtspunten in dit verband.

Een reductie van het gebruik van de categorieën gewasbeschermingsmiddelen waarop het amendement zich richt kan ten goede komen aan het beperken van de risico's van dit gebruik voor de volksgezondheid en de bescherming van het milieu.³⁸ Het is wel van belang dat deze risico's inzichtelijk zijn en dat vaststaat welke bijdrage het amendement levert aan de bescherming van de genoemde belangen. Hierbij kunnen, naast eventuele (positieve) effecten voor het aquatisch milieu, tevens relevant zijn de effecten voor de volksgezondheid, bodem- en luchtkwaliteit en de biodiversiteit.

³⁵ Zie de database met toegelaten pesticiden in Nederland, <https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/eu-pesticides-database/start/screen/active-substances>. Hieruit volgt dat 32 stoffen zijn toegelaten die vallen onder bijlage II, punt 4 (stoffen die in aanmerking komen om te worden vervangen). Ten aanzien van één stof is door het Europees Agentschap voor chemische stoffen geadviseerd deze op te nemen op de lijst van stoffen als bedoeld in bijlage II, punt 3.6.4, van Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen, PbEG 2009, L 309, zodat deze stof ook voorkomt in de pesticidendatabank.

³⁶ Artikel 34 VWEU.

³⁷ Zie voor de voorwaarden waaraan een beperking van het vrij verkeer van goederen moet voldoen HvJEU 11 december 2008, zaak C-524/07, Commissie t. Oostenrijk, ECLI:EU:C:2008:717, punt 57. Zie tevens het advies van de landsadvocaat, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 35 756, nr. 20, p. 9 e.v.

³⁸ Een stof die in aanmerking komt voor vervanging bevat immers bepaalde eigenschappen die een groter risico meebrengen, zoals nader uiteengezet onder bijlage II, punt 4, Verordening (EG) nr. 1107/2009. Evenwel blijkt uit de formulering van de stoffen genoemd in bijlage II, punt 3.6.2, Verordening (EG) nr. 1107/2009, dat deze categorie stoffen überhaupt niet binnen de EU wordt toegelaten. Zie ten aanzien van de risico's van gewasbeschermingsmiddelen in meer algemene zin Commission staff working document, Impact assessment report, SWD(2022) 170 final, p. 5–6, 14, 31–32 en 43 e.v. Zie tevens de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's inzake de Europese Green Deal, COM(2019) 640 final, p. 14.

Voor het vaststellen van de noodzakelijkheid is van belang in hoeverre bestaande voorschriften voor het correcte gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, welke zijn gericht op het beperken van de risico's van gebruik, niet reeds afdoende bescherming bieden.

Voorts is van belang dat de bescherming die met een reductie van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen kan worden geboden op een evenwichtige wijze dient te worden nagestreefd. Hiervoor is van belang hoe de doelstellingen van respectievelijk 50% en 95% reductie zich verhouden tot andere belangen, zoals in het bijzonder de mogelijkheden voor bescherming van gewassen. Zoals hiervoor opgemerkt (zie punt 1.b van dit advies) zijn de landbouwkundige implicaties in het rapport van de WUR in beeld gebracht.³⁹

In het licht van het voorgaande kan voor de oordeelsvorming over de in het amendement voorziene reductiedoelstelling tot slot rekening worden gehouden met een recent Commissievoorstel. Dit voorstel beoogt een wijziging van de huidige Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden en introduceert onder andere een reductiedoelstelling van (in beginsel) 50% van het gebruik van gevaarlijke gewasbeschermingsmiddelen.⁴⁰ Dit percentage is gebaseerd op een evenwichtige verdeling tussen milieu- en gezondheidsvoordelen en onder meer economische haalbaarheid en technische uitvoerbaarheid, aldus de toelichting bij het Commissievoorstel.⁴¹

De Afdeling advisering van de Raad van State wijst erop dat een verplichte gebruiksreductie raakt aan het vrij verkeer van goederen en dat een dergelijke beperking geschikt dient te zijn voor de bescherming van een legitiem doel en dient te voldoen aan de voorwaarden van noodzakelijkheid en evenredigheid.

De geschiktheid van de maatregel voor de bescherming van de volksgezondheid en het milieu staat niet vast. Het risico van gewasbeschermingsmiddelen hangt niet alleen af van de schadelijke eigenschappen van de gebruikte stoffen, maar ook van de mate van blootstelling aan die stoffen. Zo kunnen bijvoorbeeld gewasbeschermingsmiddelen zonder stoffen die voor vervanging in aanmerking komen, meer risico's veroorzaken dan gewasbeschermingsmiddelen die deze stoffen wel bevatten, maar waarvan de blootstelling is ingeperkt, bijvoorbeeld door toepassing van risicoreducerende maatregelen. Om het doel van de maatregel te bereiken kan daarom effectiever worden ingezet op heroverweging en eventueel aanscherping van de algemene regels uit het Besluit activiteiten leefomgeving.

Voorts wordt met de maatregel een dermate vergaande gebruiksreductie in een dermate kort tijdsbestek voorgeschreven dat de lasten die dit oplevert niet in verhouding staan tot het doel, het beschermen van volksgezondheid en milieu. Hiermee kan niet worden voldaan aan de eis van evenredigheid. De door de voorgeschreven gebruiksreductie veroorzaakte beperking van het vrij verkeer van goederen kan dan ook niet worden gerechtvaardigd in het belang van de bescherming van de volksgezondheid en het milieu.

³⁹ Hieruit blijkt enerzijds dat een zekere reductie mogelijk is zonder dat dit ten koste hoeft te gaan van voldoende beschermingsmogelijkheden. Anderzijds blijkt dat door de in het amendement beoogde halvering in bepaalde gevallen deze bescherming moeilijk zo niet onmogelijk wordt en dat bij 95% reductie de impact op het kunnen voeren van een verantwoord resistentiemanagement nog groter is.

⁴⁰ Voorgesteld artikel 4, eerste lid, Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, COM(2022) 305 final.

⁴¹ Commission staff working document, Impact assessment report, SWD(2022) 170 final, p. 25.

Ondanks de terechte zorgen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over de bescherming van de volksgezondheid en het milieu, is de regering van mening dat onderstaande initiatieven en ontwikkelingen beter geschikt zijn om het doel van de maatregel te realiseren, dan de daarbij voorgeschreven gebruiksreductie.

In de brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 14 april 2023 geeft de Minister een eerste indicatie van de voorgenomen tussendoelen, waaronder een gebruiksreductie voor stoffen die voor vervanging in aanmerking komen. Hierbij geeft de Minister aan deze tussendoelen te willen koppelen aan de referentieperiode 2015–2017, waarmee aangesloten wordt bij het Europese voorstel voor Verordening Duurzaam gebruik gewasbeschermingsmiddelen. Het streven is dat deze tussendoelen ambitieus, haalbaar en meetbaar zijn.⁴² Ook worden thans maatregelen met betrekking tot het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen onderzocht in het kader van het KRW-impulsprogramma, de uitvoering van een recent advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur en het Nationaal Programma Landelijk Gebied.

Terecht wijst het amendement Vestering erop dat tot op heden een vergelijkende beoordeling nooit heeft geleid tot vervanging van een middel met een stof die voor vervanging in aanmerking komt door een alternatief dat minder risico's heeft voor mens, dier en milieu. Het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) deelt deze constatering en heeft geconcludeerd dat de huidige werkwijze van beoordeling in de huidige vorm ineffectief en inefficiënt en in de praktijk niet uitvoerbaar is. Het Ctgb heeft inmiddels een aangepaste werkwijze voorgesteld; een ontwerp hiervan is gepubliceerd voor consultatie tot 3 november 2023.

De Afdeling advisering van de Raad van State refereert in dit verband ten slotte aan het Commissievoorstel voor een verordening inzake het duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Dit voorstel beoogt onder andere hetzelfde te regelen als het amendement Vestering, zij het met een langer tijdspad en een minder vergaande reductiedoelstelling. Het verdient de voorkeur de uitkomst van dit wetgevingsproces af te wachten. Hierbij past de kanttekening dat in Europa nog gesproken wordt over deze verordening en dat de inhoud nog niet vaststaat. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft uw Kamer hierover geïnformeerd⁴³.

ii. Uitvoering en handhaving

De Afdeling merkt op dat voor een effectieve uitvoering van de in het amendement Vestering voorziene reductie is vereist dat de reductiedoelstelling tijdig is uitgewerkt in een amvb om (als een eerste stap) in 2025 resultaat te kunnen hebben. Daarvoor moet ook duidelijk zijn welke concrete maatregelen nodig zijn om de doelstellingen voor 2025 en 2030 in de praktijk te brengen en tot wie deze maatregelen zijn gericht. Ook is het van belang aandacht te besteden aan de wijze waarop de voortgang bij het behalen van de doelstellingen wordt gemonitord, en de wijze waarop de voorschriften zouden moeten worden gehandhaafd en de daarvoor benodigde capaciteit.

⁴² Kamerstukken II 2022/23, 27 858, nr. 611.

⁴³ Onder meer in de brief van 1 november 2023 over de uitkomsten van de Landbouw- en Visserijraad van 23 en 24 oktober 2023 (Kamerstukken II 2022/23, 21 501-31, nr. 1598).

In reactie op dit onderdeel van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt erop gewezen dat vastlegging van de gebruiksreducties in een algemene maatregel van bestuur en de realisatie daarvan per 2025 niet tijdig haalbaar zijn. Deze periode uit het amendement Vestering is te kort – en zou dat overigens ook zijn geweest als direct na het aannemen van het amendement met de uitvoering zou zijn gestart. Mede gelet op de waarschuwing van de Landsadvocaat dat de Staat via de rechter kan worden gedwongen (tijdig) de bindende reductiedoelstellingen te halen, levert de in het amendement opgenomen verplichting in combinatie met de daarin genoemde termijn een reëel juridisch risico op.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
S.F.M. Wortmann*

Het oorspronkelijke wetsvoorstel creëert bevoegdheden voor het stellen van voorschriften met betrekking tot het professioneel en particulier gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw. Het is redelijk om ook in die gevallen van gebruikers inspanningen te vergen ter bescherming van het milieu en het behalen van de doelstellingen uit de Kaderrichtlijn Water en de Drinkwaterrichtlijn. Hiervoor is inwerking-treding van het wetsvoorstel, nadat dat tot wet is verheven, dan ook van belang. Gelet evenwel op het advies van de Afdeling over het geamendeerde wetsvoorstel en hetgeen hierboven daarover is opgemerkt stuit het huidige voorstel op juridische bezwaren.

Om deze bezwaren weg te nemen wordt daarom voorgesteld om artikel 81aa om te zetten van een imperatieve in een facultatieve bepaling en om de daarin opgenomen gebruiksreductieniveaus voor de jaren 2025 en 2030 te laten vervallen. De wettelijke grondslag voor het treffen van maatregelen om het gebruik van de in dit artikel bedoelde gewasbeschermingsmiddelen terug te dringen, blijft behouden vanwege de wenselijkheid het gebruik van deze middelen zo veel mogelijk te beperken en een expliciete wettelijke grondslag voor reductiemaatregelen daartoe nodig kan zijn.

Ik moge U, in overeenstemming met de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verzoeken in te stemmen met toezending van het advies van de Raad van State en het nader rapport aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen