

LTB 2025/9

Gewasbeschermingsmiddelen - gaan we naar een forse reductie van het gebruik?

Mr. G.J.M. de Jager, datum 14-01-2025

Datum	14-01-2025
Auteur	Mr. G.J.M. de Jager ^[1]
JCDI	JCDI:ADS995124:1
Vakgebied(en)	Belastingrecht algemeen (V)

Gewasbeschermingsmiddelen en biociden (hierna voor de leesbaarheid: gewasbeschermingsmiddelen) staan flink in de belangstelling. Genoeg reden om in het *Land- en Tuinbouw Bulletin* aandacht te besteden aan dit onderwerp. Naast deze bijdrage is in dit nummer ook een bijdrage van mr. P. Bodden opgenomen, die het onderwerp vanuit omgevingsrechtelijk perspectief beziet.

Gewasbeschermingsmiddelen zijn stoffen die worden gebruikt om onkruid of organismen te bestrijden, uit te roeien of te voorkomen en die als hinderlijk of schadelijk worden beschouwd. De stoffen kunnen terecht komen in het oppervlaktewater, de bodem en/of in levensmiddelen. Als zodanig levert dit risico's op voor het milieu en voor de gezondheid van mens en dier, reden waarom er eisen gelden voor de toelating en het gebruik van deze middelen.

Europees beleid

Sinds 1991 zijn er Europese regels voor de toelating en het gebruik van pesticiden. Zo keurt de Commissie werkzame stoffen die worden gebruikt in gewasbeschermingsmiddelen. Ook worden grenswaarden voor resten van pesticiden op levensmiddelen en diervoeding vastgesteld.

De regels op het gebied van pesticiden zijn vastgelegd in verschillende richtlijnen en verordeningen. De belangrijkste is Richtlijn 2009/128/EG. Deze richtlijn heeft als doel de milieu- en gezondheidsrisico's van pesticiden te beperken en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te verminderen. De afhankelijkheid van pesticiden moet beperkt worden en alternatieven worden bevorderd.

Lidstaten zijn onder deze richtlijn onder andere verplicht om:

- nationale actieplannen op te stellen die kwantitatieve doelstellingen, streefcijfers, maatregelen en tijdschema's bevatten om de risico's en de effecten van het gebruik van pesticiden te verminderen;
- apparatuur voor de toepassing van pesticiden aan regelmatige controles te onderwerpen;
- spuiten van pesticiden vanuit de lucht uit te bannen;
- passende maatregelen te nemen om water te beschermen tegen de gevolgen van pesticiden.

Daarnaast moet onder de richtlijn geïntegreerde gewasbescherming (integrated pest management, IPM)

worden bevorderd. IPM is verplicht voor professionele gebruikers van pesticiden. Preventieve maatregelen met een lage inzet van gewasbestrijdingsmiddelen en natuurlijke plaagbestrijding worden aangemoedigd. Chemische gewasbeschermingsmiddelen kunnen dan alleen worden ingezet wanneer andere methoden zijn uitgeput.

Niet van Richtlijn naar Verordening

In het kader van de Europese Green Deal, die de vervuiling van lucht, water en bodem moet verminderen en voorkomen, heeft de Europese Commissie als doel gesteld het gebruik van chemische en gevaarlijke pesticiden tegen 2030 met 50% te verminderen. Deze doelstelling is opgenomen in de Farm-to-fork-strategie, de biodiversiteitsstrategie en het zero pollution-actieplan van de Europese Commissie.

Vanuit deze strategieën en plannen kwam de Europese Commissie in 2022 met een voorstel tot een Verordening inzake het duurzame gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, die Richtlijn 2009/128/EG inzake het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen moest vervangen en ecologische en klimaatgeoriënteerde landbouw zou bevorderen. Door de richtlijn om te zetten in een verordening zouden de regels rechtstreekse werking hebben en direct toepasselijk zijn in de lidstaten, zo was de wens.

Eind 2023 wees het Europees Parlement dit voorstel van de Commissie echter af. De Europese Commissie heeft daarop in maart 2024 het voorstel ingetrokken, Richtlijn 2009/128 blijft derhalve van kracht, die overigens onverminderd een kader biedt tot beperking van gewasbeschermingsmiddelen, zoals hiervoor al bleek.

Nationaal beleid: wijziging Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden

Het niet aannemen van de verordening wil niet zeggen dat gewasbeschermingsmiddelen daarmee een rustig bezit zijn geworden. Op nationaal niveau is (eveneens) sinds 2022 een wetsvoorstel in behandeling dat strekt tot wijziging van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb). Het betreft wetsvoorstel 35756 dat een grondslag moet gaan bieden voor maatregelen inzake het (particulier) gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Deze wetswijziging moet (kort gezegd) een basis gaan bieden voor een beperking daarvan als daar een noodzaak voor blijkt.

Op 5 juli 2022 zijn de stemmingen in de Tweede Kamer over het hiervoor bedoelde voorstel tot wijziging van de Wgb aangevangen. Na stemming over de amendementen is destijds besloten de stemming over het wetsvoorstel als zodanig uit te stellen. Dit in afwachting van een impactanalyse naar aanleiding van enkele aangenomen amendementen.

De aangenomen amendementen waren de volgende, waarbij het eerste amendement wat meer inleiding behoeft, zoals hierna zal blijken.

1 Art. 80a Wgb bepaalt op dit moment:

“Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen of biociden in specifieke gebieden als bedoeld in artikel 12 van richtlijn 2009/128/EG. Deze regels kunnen een verbod inhouden dan wel zijn gericht op een vermindering van het gebruik van alle of een bepaald type gewasbeschermingsmiddelen of biociden in bij die maatregel aangewezen gebieden.”

De hier bedoelde gebieden zijn:

- a gebieden die door het brede publiek of door kwetsbare groepen, zoals omschreven in artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1107/2009, worden gebruikt, zoals parken, openbare tuinen, sport- en recreatieterreinen, schoolterreinen en speelplaatsen, en gebieden in de nabijheid van zorginstellingen;

- b beschermde gebieden als omschreven in Richtlijn 2000/60/EG (zijnde de Kaderrichtlijn Water) en andere gebieden die ten behoeve van de uitvoering van de noodzakelijke natuurbehoudsmaatregelen zijn aangewezen overeenkomstig de bepalingen van Richtlijn 79/409/EEG (zijnde de Vogelrichtlijn) en Richtlijn 92/43/EEG (zijnde de Habitatrictlijn);
- c recent behandelde gebieden die door werknemers in de landbouw worden gebruikt of voor hen toegankelijk zijn.

De regering stelde met het wetsvoorstel voor daarvan te maken (nadruk GJ):

“(..)

2. In het eerste lid wordt na «artikel 12 van richtlijn 2009/128/EG» ingevoegd ‘of uiterwaarden en buitendijkse gebieden’.

3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

‘2. Deze regels kunnen tevens betrekking hebben op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten deze gebieden, met uitzondering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen door professionele gebruikers in de landbouwsector.’”

De wijziging van art. 80a Wgb betekent een aanpassing van de wettelijke grondslag voor maatregelen met betrekking tot het professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw. Deze aanpassing is nodig, omdat het Gerechtshof Den Haag op 24 november 2020 voor recht heeft verklaard dat het Koninklijk besluit van 9 maart 2016 (*Stb.* 2016, 112) tot wijziging van het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Bgb) een wettelijke grondslag ontbeert en onverbindend is (ECLI:NL:GHDHA:2020:2173). Dit arrest had gevolgen voor (de handhaafbaarheid van) art. 27b Bgb, waarbij is bepaald dat het professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw niet is toegestaan, behoudens enkele uitzonderingen. Het voorgestelde tweede lid van art. 80a voorziet nu in een toereikende wettelijke grondslag voor deze bepaling, aldus de regering in de memorie van toelichting (Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021 35 756, nr. 3).

De regering wijst er verder op dat op grond van de voorgestelde toevoeging aan het eerste lid maatregelen kunnen worden gesteld aan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in uiterwaarden en buitendijkse gebieden. In het eerste lid staat al dat deze maatregelen ook een verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen kunnen inhouden. Het is op dit moment de bedoeling dat deze bevoegdheid zal worden toegepast voor uiterwaarden langs rivieren, die een functie hebben voor het beheer van de waterkwantiteit en daarom gedurende het gehele jaar of een gedeelte daarvan door overstroming onder water staan. Gewasbeschermingsmiddelen die in die gebieden zijn toegepast kunnen gemakkelijk in oppervlaktewater komen. In de praktijk zal de nieuwe bevoegdheid, als die wordt ingezet, voornamelijk worden gebruikt voor landbouwgronden in uiterwaarden die geschikt zijn voor beweiding door vee, maar waarop behalve voor enkele specifieke probleemplanten en -struiken geen gewasbeschermingsmiddelen mogen worden gebruikt.

Het voorgestelde tweede lid van art. 80a Wgb vloeit, zo geeft de regering aan, tot slot voort uit de wens van de Tweede Kamer om te komen tot een verbod op het niet-professioneel (particulier) gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

Het Tweede Kamerlid Laura Bromet vond dat het wetsvoorstel niet ver genoeg ging en stelde daarom het volgende voor:

“In artikel 1, onderdeel E, onder 2, wordt in de in te voegen tekst ‘en buitendijkse gebieden’ vervangen door ‘, buitendijkse gebieden of andere gebieden in nabijheid van oppervlaktewater, waarvoor het risico op vervuiling door uitspoeling, verwaaiing of verdamping bestaat’.”

In haar toelichting ondersteunt zij het standpunt van de regering. Anders dan de regering is zij echter van

mening dat een overstroming niet de enige manier is voor gewasbeschermingsmiddelen om in het oppervlaktewater terecht te kunnen komen. Ook spuiten in de buurt van sloten, het verwaaien of verdampen van gewasbeschermingsmiddelen of het uitspoelen tijdens hevige regens of via het grondwater kan leiden tot belasting van sloten, beken, rivieren en plassen. Het voorstel strekt ertoe dat de minister met deze wetwijziging meer mogelijkheden krijgt hierop in te grijpen als daar noodzaak toe is (Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 756, nr. 7).

2 Er is vervolgens ingediend het amendement van het lid Vestering dat voorstelde de volgende bepaling aan het wetsvoorstel toe te voegen:

“Artikel 81aa. Afbouw gebruik gevaarlijke gewasbeschermingsmiddelen

Bij algemene maatregel van bestuur worden maatregelen getroffen teneinde het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen die werkzame stoffen bevatten die voldoen aan de criteria van de punten 3.6.2 tot en met 3.6.5 en 3.8.2 van bijlage II bij verordening (EG) 1107/2009, of die overeenkomstig de criteria van punt 4 van die bijlage voor vervanging in aanmerking komen, terug te dringen tot een niveau dat 50% lager ligt in 2025 dan in 2021, en 95% lager ligt in 2030 dan in 2021.”

Uit haar toelichting volgt dat het amendement is ingegeven door zorgen omtrent een afname van insecten zoals bijen en hommels in het agrarisch gebied als gevolg van het intensieve gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Ook vormt het een gezondheidsrisico voor boeren, omwonenden en consumenten en vervuult het het milieu, aldus de toelichting (Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 756, nr. 8).

Het amendement regelt dat het gebruik van de gevaarlijkste bestrijdingsmiddelen in 2025 met 50% is gereduceerd ten opzichte van het gebruik in 2021 en met 95% in 2030. Het uitgangspunt bij deze reductiedoelstellingen is de hantering van een ‘nee, tenzij’-principe, waarbij de toepassingen en voorwaarden voor gebruik van de bedoelde middelen in toenemende mate beperkt worden.

De toelichting eindigt met de overweging dat het van belang is de reductiedoelstellingen in de wet vast te leggen om boeren, omwonenden en consumenten zekerheid te bieden en de natuur te beschermen.

Vervolg parlementaire behandeling

Beide amendementen zijn bij de stemming van 5 juli 2022 aangenomen. Zoals aangegeven, is over het wetsvoorstel als zodanig nog niet gestemd (en dus nog niet naar de Eerste Kamer gezonden) vanwege de wens van de Tweede Kamer om een impactanalyse uit te laten voeren vanwege de aangenomen amendementen.

Het aannemen van het amendement Vestering deed kennelijk pijn bij de regering, want de regering heeft op 24 januari 2024 een ‘nota van wijziging’ naar de Tweede Kamer gestuurd. Het voorstel luidde als volgt:

“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’.”

Deze wijziging strekt ertoe, naar aanleiding van het advies van de Raad van State van 5 juli 2023 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 35 756, nr. 5), een wijziging aan te brengen in het geamendeerde wetsvoorstel. De wijziging houdt in dat art. 81aa Wgb wordt omgezet van een verplichtende in een facultatieve bepaling en dat de daarin opgenomen gebruiksreductieniveaus voor de jaren 2025 en 2030 komen te vervallen.

De regering wijst er in haar toelichting op dat uit het advies van de Raad van State volgt dat een verplichte gebruiksreductie raakt aan het vrij verkeer van goederen en dat een dergelijke gebruiksreductie dus een

breder afweging nodig heeft rond noodzaak en evenredigheid.

Naar aanleiding van dat advies heeft de regering overwogen dat zij die noodzaak en evenredigheid niet voldoende ziet, omdat het niet gezegd/bewezen is dat een gebruiksreductie zal zorgen voor een betere volksgezondheid en een beter milieu, zijnde de achterliggende gedachte van het amendement. Ook is volgens de regering van belang dat het niet gezegd is dat alternatieve gewasbeschermingsmiddelen niet ook risico's kennen voor de volksgezondheid en het milieu. Dit omdat het ook gaat om de mate van blootstelling. Als van een alternatief gewasbeschermingsmiddel meer moet worden gebruikt om het effectief te laten zijn, kan het zijn dat de volksgezondheid en het milieu er niet beter op worden (Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 35 756, nr. 23).

Dit voorstel leverde de nodige weerstand op in de Tweede Kamer. In de periode tussen de stemming over de artikelen en de amendementen enerzijds en de eindstemming over een wetsvoorstel anderzijds kunnen volgens art. 9.12 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (RvOTK) nog slechts wijzigingen van technische aard worden voorgesteld, waarover bovendien door de Kamer moet worden gestemd.

De (zogenoemde) Commissie voor de werkwijze van de Tweede Kamer heeft de regering laten weten de voorgestelde wijziging niet technisch, maar inhoudelijk van aard te vinden. Om reden dat deze Commissie verder bang is voor precedentwerking van het aanvaarden van deze werkwijze heeft zij een klemmend beroep op de leden van de Tweede Kamer gedaan om de door de regering voorgestelde wijziging op principiële gronden te verwerpen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 35756, nr. 26).

Op daartoe strekkend verzoek van de regering heeft de Tweede Kamer afgezien van de op 3 december 2024 geplande stemming over het wetsvoorstel (tot het al dan niet definitief aannemen daarvan). Toen de Tweede Kamer tegelijkertijd niet wilde meegaan in het voorstel van de regering om te stemmen over de door het kabinet voorgestelde wijziging, heeft de regering op 20 december 2024 het wetsvoorstel ingetrokken (Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 35756, nr. 27). De regering kondigt in dezelfde brief aan dat begin 2025 de Tweede Kamer zal worden geïnformeerd over het vervolg, waarbij ook ingegaan wordt op het verzoek van Tweede Kamer over de vraag waarom de regering niet meer aan de wettelijke borging van landbouwgif wil beginnen (vraag lid Kostić uit de regeling van werkzaamheden van 17 december jl. (2024Z21385)). Niet denkbeeldig is dat de Tweede Kamer, als het antwoord tegenvalt, het initiatief overneemt en hetzelfde wetsvoorstel weer in procedure brengt, welk recht zij ook heeft.

Op het moment van het afronden van dit artikel was de nadere reactie van de regering nog niet bekend. Afhankelijk van de inhoud daarvan zal daarop in een latere bijdrage teruggekomen worden.

Betekenis voor de praktijk

Hoe het ook verder loopt met het hier besproken wetsvoorstel, duidelijk is wel dat de impact van met name het laatste amendement-Vestering groot is. Het zou betekenen dat het gebruik van toegelaten gewasbeschermingsmiddelen fors teruggebracht moet worden. Er zal dan op zoek moeten worden gegaan naar alternatieven.

Voetnoten

[1] Mr. G.J.M. (Gert-Jan) de Jager is advocaat en partner bij Kneppelhout & Korthals Advocaten, gj@kneppelhout.nl, www.kneppelhout.nl.