

Evaluatie Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden



Evaluatie Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden

Maarten Noordink, Niek de Vreeze, Lotte Pol en Otto Schimmel

DATUM 4-4-2025

VERSIE Eindrapport

Inhoudsopgave

Samenvatting		4	4.2	Dimensies van naleving	27
1.	Inleiding	8	4.3	Juridisch kader bestuurlijke boete	28
1.1	Aanleiding	8	4.4	Bestuurlijke boete in de praktijk	33
1.2	Afbakening en onderzoeksvragen	8	4.5	Conclusies	37
1.3	Aanpak	9	5.	Algemeen verbindend verklaren	42
1.4	Leeswijzer	9	5.1	Onderzoeksvraag en afbakening	42
2.	Wgb in context	10	5.2	Juridisch en theoretisch kader	42
3.	Toezicht	14	5.3	AVW in de praktijk	44
3.1	Onderzoeksvraag en afbakening	14	5.4	Conclusies	46
3.2	Rolverdeling en samenwerking	14	6.	Beleidsontwikkeling	48
3.3	Grensgevallen	17	6.1	Onderzoeksvraag en afbakening	48
3.4	Geïntegreerde gewasbescherming	19	6.2	Registratieplicht	48
3.5	Handel en aanprijzing	22	6.3	Vrijstellingen	53
3.6	Conclusies	24	6.4	Conclusies	57
4.	Bestuurlijke boete	27	7.	Complexiteit door regelgeving	60
4.1	Onderzoeksvraag en afbakening	27	7.1	Achtergrond	60
			7.2	Onderzoeksvraag en afbakening	60

7.3	Waterkwaliteit	61
7.4	Conclusies	65
Bijlage I: Gesprekspartners		67

Samenvatting

Achtergrond, doel en aanpak

De Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb) reguleert de toelating, het op de markt brengen en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) hebben KWINK groep gevraagd om de Wgb te evalueren.

Deze evaluatie richt zich op de onderdelen van de Wgb die betrekking hebben op beleidsontwikkeling en het toezicht op de naleving in Nederland, met bijzondere aandacht voor de hoogte van de bestuurlijke boete en het algemeen verbindend verklaren. Het is geen evaluatie van de zelfstandige bestuursorganen en de Europese Verordeningen en Richtlijnen die in de wet worden genoemd. Deze evaluatie formuleert geen algeheel oordeel over de doeltreffendheid van de Wgb.

Voor het onderzoek zijn feiten en percepties verzameld via documentanalyse en interviews met onder andere de ministeries, toezichthouders en sectororganisaties.

Toezicht

Rondom het toezicht op de naleving van de Wgb spelen verschillende uitdagingen. Oplossingen daarvoor liggen veelal buiten de Wgb.

De **verdeling van toezichtgebieden over verschillende toezichthouders** resulteert in een complex samenspel tussen de toezichthouders. Voor de sector is de rolverdeling nu niet altijd duidelijk. De oplossing hiervoor ligt in het uitwerken van (nieuwe) samenwerkingsafspraken tussen de verschillende toezichthouders. Daar wordt momenteel door de toezichthouders aan gewerkt. Een wetswijziging is hiervoor niet nodig.

Aanbeveling 1: We sporen de toezichthouders aan om het samenwerkingstraject met voorrang af te ronden en over de rolverdeling te communiceren met de verschillende doelgroepen.

Een andere uitdaging speelt rondom '**grensgevallen**', waarbij niet direct duidelijk is of een middel een biocide of gewasbeschermingsmiddel is of tot een andere productcategorie behoort. Dit kan leiden tot onduidelijkheid over de wettelijke vereisten die van toepassing zijn en welke toezichthouder verantwoordelijk is voor het toezicht op de naleving daarvan. In de praktijk is voor grensgevallen een passende werkwijze gevonden. Op dit punt hoeft de Wgb niet te worden aangepast.

Geïntegreerde gewasbescherming kan een belangrijke bijdrage leveren aan de verduurzaming van de teelt in de landbouw. Ondanks een wettelijke verplichting wordt geïntegreerde gewasbescherming nog beperkt toegepast door telers in Nederland. Het is van belang om de implementatie van geïntegreerde gewasbescherming te versnellen en het toezicht hierop te versterken. Zowel bij telers als bij de toezichthouder is behoefte aan meer kennis over de toepassing van geïntegreerde gewasbescherming in specifieke situaties en duidelijke beoordelingscriteria. Wetgeving is niet geschikt voor het vastleggen van specifieke voorschriften voor geïntegreerde gewasbescherming, aangezien deze aanpak nog in ontwikkeling is en de toepassing afhangt van de specifieke situatie en context. Het ontwikkelen van gidsen voor goede gewasbeschermingspraktijken, waarvoor al een grondslag bestaat in de Bgb, is mogelijk een passend alternatief. Deze richtlijnen kunnen telers ondersteunen en tevens dienen als referentie bij inspecties.

Aanbeveling 2. We bevelen aan om kennisontwikkeling te versnellen en te onderzoeken of het vaststellen van gidsen voor goede gewasbeschermingspraktijken een effectieve manier kan zijn om de invulling en toepassing van geïntegreerde gewasbescherming te stimuleren.

De toezichthouders ondervinden specifiek problemen in het toezicht op het **online aanprijzen van middelen met gewasbeschermende of biocide claims**. Het gaat hierbij om reclame voor middelen waarvan niet duidelijk is of de daarin aanwezige stoffen ook daadwerkelijk een gewasbeschermende of biocide werking hebben. De vraag doet zich voor of de huidige reclameverboden voor niet-toegelaten middelen volstaan om in deze gevallen effectief te kunnen handhaven of dat nader onderzoek nodig is. De ervaring leert dat dergelijk onderzoek arbeidsintensief en zelden succesvol is.

Aangezien het reclameverbod voor niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddelen is vastgelegd in de Europese Verordening Gewasbeschermingsmiddelen, ligt het in de rede om de Europese Commissie om nadere duiding te vragen over de reikwijdte van dit verbod. Afhankelijk van de uitkomst kan worden beoordeeld of een aanscherping van het verbod in de Wgb wenselijk en juridisch haalbaar is.

Voor biociden is het reclameverbod nationaal geregeld in de Wgb. Gelet op de inhoudelijke overeenkomsten met gewasbeschermingsmiddelen, lijkt het passend om voor biociden aan te sluiten bij de interpretatie van de Europese Commissie en de uitkomst van hun toelichting op het reclameverbod voor niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddelen af te wachten.

Aanbeveling 3. We bevelen aan om de Europese Commissie om nadere duiding te vragen over de reikwijdte van het reclameverbod voor niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddelen uit de Verordening Gewasbeschermingsmiddelen.

Bestuurlijke boete

De Wgb bepaalt dat het mogelijk is om voor overtreding van specifieke voorschriften een bestuurlijke boete op te leggen. De hoogte van de bestuurlijke boete wordt gelaagd ingevuld: de Wgb bevat hoge boetemaxima (die corresponderen met categorie 5 en 6 uit het wetboek van Strafrecht); het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Bgb) en de Regeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Rgb) vullen de boetebedragen verder in, resulterend in standaardboetebedragen die aanmerkelijk lager zijn (tot €5.000,-).

De bestuurlijke boete – in combinatie met de lage controlekans – draagt maar in beperkte mate bij aan het bevorderen van de naleving van de Wgb. Hoewel de NVWA sinds 2019 bijna duizend boetes heeft opgelegd, blijft de naleving van de Wgb voor gewasbeschermingsmiddelen laag.¹ Er zijn signalen dat met name grotere ondernemingen het risico op een boete incalculeren.

Deze conclusie betekent niet automatisch dat de bestuurlijke boetes moeten worden verhoogd. Er zijn zowel argumenten vóór een verhoging van de bestuurlijke boetes als argumenten tegen een verhoging. Alles overziend is het niet aannemelijk dat enkel het verhogen van de boetebedragen zal leiden tot betere naleving van de Wgb. Bovendien zijn andere dimensies van naleving, in het bijzonder de controlekans die nu laag is, van grotere invloed.

¹ Voor biociden is er geen goed beeld van de naleving van de Wgb.

Aanbeveling 4. We bevelen aan om in brede zin onderzoek te doen naar het vergroten van de naleving van de Wgb, waarbij alle dimensies van naleving in ogenschouw worden genomen.

Voor de boetemaxima in de Wgb kan worden vastgesteld dat deze afwijken van een advies van de Raad van State dat de bestuurlijke boete in beginsel niet hoger mag zijn dan de strafrechtelijke boete voor dezelfde gedraging, waarvoor een wetsvoorstel in voorbereiding is. Een verlaging zal waarschijnlijk geen consequenties hebben voor de praktijk, aangezien de bestuurlijke boetes die worden opgelegd ruim onder de passende categorieën uit het wetboek van Strafrecht liggen.

Aanbeveling 5. We bevelen aan om de boetemaxima in de Wgb te verlagen naar de corresponderende boetemaxima voor strafrechtelijke boetes uit het wetboek van Strafrecht.

Algemeenverbindendverklaring

De Wgb biedt de mogelijkheid voor de minister om te besluiten tot algemeen verbindend verklaren (AVV). Door een overeenkomst algemeen verbindend te verklaren, bindt de overeenkomst in beginsel iedereen (dus ook partijen die niet zelf de voorschriften hebben opgesteld of ondertekend). AVV is in de Wgb alleen mogelijk voor onderwerpen die gaan over vakbekwaamheidseisen, reclame of opslag. Het CDG-certificatieschema voor handelaren in professionele gewasbeschermingsmiddelen is op dit moment het enige onderwerp waarop AVV is toegepast.

Uit de evaluatie volgt dat er momenteel geen urgente behoefte bestaat om andere onderwerpen via AVV te regelen. Er zijn wel enkele suggesties gedaan, waarvan het opnemen van voorschriften over de registratie van afzetgegevens voor biociden in een AVV de meest concrete is. Dit onderwerp zou passen binnen de huidige AVV-bepaling in de Wgb. Er is op dit moment

dan ook geen aanleiding om de huidige afbakening van AVV in de Wgb te verbreden.

Beleidsontwikkeling

In het kader van beleidsontwikkeling spelen twee vraagstukken: de registratie van gewasbeschermingsmiddelen en biociden en de inzet van het instrument vrijstellingen.

Het uniformeren en digitaliseren van de **registratie van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen** is een belangrijke stap in de beweging naar duurzaam gewasbeheer, omdat hiermee waardevolle informatie wordt geboden voor gebruikers, toezichthouders en beleidsmakers. Het ministerie van LNV en de sector zijn momenteel in gesprek over het stapsgewijs digitaliseren van de gewasbeschermingsmonitor, in eigen beheer van de sector. Wij geven als advies mee om hierbij rekening te houden met de toekomstige Europese registratie- en statistiekverplichtingen, zodat zowel de sector als de overheid hier op termijn aan kan voldoen. De Wgb hoeft hiervoor strikt genomen niet te worden aangepast, omdat de Europese verplichtingen rechtstreeks nationaal doorwerken. Wel geven we vanuit praktisch oogpunt ter overweging mee om ook voor het delen van gebruiksgegevens een periodieke verplichting te creëren (in de Wgb of via AVV). De overheid hoeft dan niet telkens opnieuw gebruiksgegevens op te vragen bij professionele gebruikers.

Meer **inzicht in de toepassing van biociden** biedt eveneens een betere basis voor beleidsontwikkeling en toezicht. Een centrale registratie van gebruik is ingewikkeld, omdat biociden (in vergelijking met gewasbeschermingsmiddelen) veel verschillende productsoorten en toepassingsgebieden kennen. Een registratie van de afzet van biociden behoort wellicht wel tot de mogelijkheden. Momenteel loopt een pilot waarin toelatingshouders – op vrijwillige basis – afzetgegevens delen. Tijdens de pilot worden verschillende juridische opties verkend. De uitkomst van de pilot kan zijn dat deelname aan de registratie vrijwillig

blijft, maar ook dat er een registratieplicht komt. In dat laatste geval kan dat door het opnemen van een registratieplicht in de Wgb, maar mogelijk ook via het instellen van AVV.

Het instrument **vrijstelling** is zowel voor gewasbeschermingsmiddelen als biociden ‘beleidsarm’ overgenomen in de Wgb: de Wgb verwijst naar Europese verordeningen en voegt hier geen nationale voorschriften aan toe. De uitkomsten van de evaluatie geven geen aanleiding om wijzigingen aan te brengen in de Wgb en het instrument vrijstelling voor gewasbeschermingsmiddelen of biociden in de wet nader in te vullen. Er is weliswaar discussie rondom vrijstellingen voor gewasbeschermingsmiddelen, maar de discussie spitst zich toe op de invulling en toepassing van het instrument en niet op de wet.

Bijdrage Wgb aan waterkwaliteit

De problemen in Nederland rond waterkwaliteit zijn urgent. Nederland ligt niet op koers om doelen uit de Kaderrichtlijn Water voor 2027 te halen, onder andere doordat gewasbeschermingsmiddelen en biociden in het oppervlakte- en grondwater terechtkomen. Er wordt momenteel onderzocht welke voorstellen voor aanpassing van de Wgb het gebruik van chemisch-synthetische gewasbeschermingsmiddelen kunnen verminderen en alternatieve methoden kunnen stimuleren. Een wijzigingsvoorstel van het Bgb om alternatieven voor chemische gewasbeschermingsmiddelen te verplichten, wordt voorgelegd voor advies aan de Raad van State. Ook wordt gekeken naar het toetsen aan KRW-normen bij toelating en een verbod op chemisch-synthetische middelen in beschermde gebieden.

Aanbeveling 6. Wij adviseren om de genoemde ontwikkelingen voortvarend door te zetten en de uitkomsten – waar mogelijk en wenselijk – te benutten om de bijdrage van de Wgb aan de urgente uitdagingen op het gebied van waterkwaliteit te vergroten.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb) reguleert de toelating, het op de markt brengen en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden.²

De Wgb bevat een evaluatiebepaling. In artikel 138 van de Wgb is opgenomen: *“Onze Minister zendt binnen vier jaar na de inwerkingtreding van deze wet en vervolgens telkens na vier jaar aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.”* In dit kader hebben het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) KWINK groep gevraagd om een evaluatie uit te voeren van de Wgb.

1.2 Afbakening en onderzoeksvragen

Deze evaluatie richt zich op de onderdelen van de Wgb die betrekking hebben op beleidsontwikkeling en het toezicht op de naleving in Nederland. Daarbij wordt in het bijzonder ingegaan op de hoogte van de bestuurlijke boete en het algemeen verbindend verklaren. Het is geen evaluatie van de zelfstandige bestuursorganen en de Europese Verordeningen en Richtlijnen die in de wet worden genoemd. Daarnaast

wordt rekening gehouden met (tussen)evaluaties die ten tijde van dit onderzoek lopen, zoals de tussenevaluatie van de Kaderrichtlijn Water en de evaluatie van het Nationaal Actieplan Duurzaam gebruik gewasbeschermingsmiddelen 2022 t/m 2025.

Dit resulteert in vijf evaluatieonderwerpen (zie figuur 1). Per onderwerp zijn een of meerdere onderzoeksvragen geformuleerd. De evaluatie formuleert *geen* algeheel oordeel over de doeltreffendheid van de Wgb.

Onderwerp	Onderzoeksvragen
Toezicht	1) Biedt de wet voldoende basis voor het toezicht op de naleving?
Hoogte van de bestuurlijke boete	2) Draagt de bestuurlijke boete bij aan de naleving van de Wgb? 3) Moet de hoogte van de bestuurlijke boete aangepast worden om de effectiviteit van het instrument te vergroten? 4) Sluit het boetemaximum uit de Wgb aan bij de juiste categorie uit artikel 23 van het wetboek van Strafrecht?
Algemeen verbindend verklaren	5) Welke mogelijkheden zijn er om algemeen verbindend verklaren te verbreden? 6) Wat zijn de voor- en nadelen van deze mogelijkheden?
Beleidsontwikkeling	7) Bevat de wet voldoende/geschikte instrumenten om beleidsontwikkeling te faciliteren? 8) Zijn de beschikbare instrumenten doelmatig en effectief?

² NVWA, [Wat regelt de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden?](#)

Complexiteit door regelgeving	9) Ontstaat er in de praktijk complexiteit als gevolg van Europese en nationale regelgeving, en in hoeverre staat dit de naleving, de effectiviteit van het toezicht en de doeltreffendheid van de Wgb in de weg?
--------------------------------------	---

Figuur 1. Onderzoeksvragen per onderwerp

1.3 Aanpak

Voor dit onderzoek zijn per onderwerp feiten en percepties verzameld. Dit is gedaan via documentanalyse en interviews.

We hebben een uitgebreide **documentanalyse** uitgevoerd. Het gaat om een analyse van documenten zoals relevante wetsteksten, relevante Kamerstukken, eerdere evaluaties en onderzoeken over gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

Daarnaast hebben we **interviews** afgenomen. We hebben gesproken met betrokkenen van de beleidsverantwoordelijke ministeries, toezichthouders, andere overheidspartijen en vertegenwoordigers vanuit de sector. Een volledig overzicht van de gesprekspartners is opgenomen in Bijlage I.

Voor dit onderzoek is een begeleidingscommissie samengesteld met vertegenwoordigers van de ministeries van LNV en IenW.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de context van de Wgb. We lichten toe wat gewasbeschermingsmiddelen en biociden zijn en gaan in op het gebruik ervan. Ook beschrijven we het juridisch kader en de rol- en taakverdeling op dit beleidsthema.

Vervolgens is het rapport ingedeeld aan de hand van de onderzoeksthema's: Toezicht (3), Bestuurlijke boete (4), Algemeen

verbindend verklaren (5), Beleidsontwikkeling (6) en Complexiteit door regelgeving (7). Elk hoofdstuk sluit af met een paragraaf conclusies, waarin een antwoord wordt gegeven op de onderzoeksvragen.

In Bijlage I is een overzicht opgenomen van de gesprekspartners die voor deze evaluatie zijn gesproken.

2. Wgb in context

Bestrijdingsmiddelen

Bestrijdingsmiddelen (pesticiden) is de verzamelnaam voor gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

Gewasbeschermingsmiddelen beschermen planten of plantaardige producten tegen schadelijke organismen zoals schimmels en insecten.³ Ze kunnen ook de groei beïnvloeden, plantaardige producten conserveren, ongewenste planten of delen daarvan vernietigen en ongewenste groei van planten voorkomen of beperken. Gewasbeschermingsmiddelen bestaan uit werkzame stoffen, beschermstoffen en stoffen die de werking versterken. Ze worden gebruikt in de landbouw, maar ook daarbuiten bijvoorbeeld in tuinen.

Biociden zijn middelen om schadelijke of ongewenste organismen – bijvoorbeeld bacteriën, schimmels of ongedierte – te vernietigen, af te weren, onschadelijk te maken of te voorkomen.⁴ Biociden worden bijvoorbeeld gebruikt in ziekenhuizen, fabrieken, publieke ruimtes en op agrarische bedrijven.

Juridisch kader

Europees gelden regels voor gewasbeschermingsmiddelen en biociden. De goedkeuring van werkzame stoffen en de toelating en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden op basis van deze werkzame

stoffen, zijn geregeld in respectievelijk de Verordening (EG) nr. 1107/2009 (hierna: Verordening Gewasbeschermingsmiddelen) en de Verordening (EU) nr. 528/2012 (hierna: Biocidenverordening). De Verordening Gewasbeschermingsmiddelen wordt aangevuld door de Richtlijn 2009/128/EG met regels voor het duurzaam gebruik van pesticiden (hierna: Richtlijn Duurzaam Gebruik van Pesticiden).⁵

In Nederland wordt het Europese beleid voor gewasbeschermingsmiddelen en biociden uitgevoerd en op enkele punten aangevuld via de Wgb. De wet is op onderdelen uitgewerkt in het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Bgb). Dit is een algemene maatregel van bestuur die details en uitvoering van de Wgb verder invult. De Regeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Rgb) biedt een praktische uitwerking van de Wgb en het Bgb.

Beleid, toelating en toezicht op de Wgb

De ministers van LNV en IenW hebben een gedeelde verantwoordelijkheid als het gaat om gewasbeschermingsmiddelen en biociden. De minister van LNV is hoofdvastgoedelijk voor het Nederlandse beleid voor gewasbeschermingsmiddelen en stemt hierover af met de minister van IenW. Bij biociden is het omgekeerd. De minister van IenW is

³ Ctgb, [Gewasbeschermingsmiddel](#). Voor de volledige definitie zie artikel 2 eerste lid, van de Verordening Gewasbeschermingsmiddelen.

⁴ Ctgb, [Biociden](#). Voor de volledige definitie zie artikel 3 eerste lid onder a, van de Biocidenverordening.

⁵ Deze richtlijn is alleen van toepassing verklaard op gewasbeschermingsmiddelen en niet op biociden.

hoofdverantwoordelijk voor het Nederlandse biocidenbeleid en stemt hierover af met de minister van LNVN.

Het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) is in Nederland de bevoegde autoriteit voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Het Ctgb beoordeelt volgens internationale afspraken en in de wetgeving verankerde criteria of gewasbeschermingsmiddelen en biociden – bij juist gebruik – werkzaam zijn en veilig zijn voor mens, dier en milieu.⁶ Op grond van deze beoordeling besluit het Ctgb of een middel in Nederland verkocht en gebruikt mag worden. Aan toegelaten middelen zijn gebruiksvoorschriften verbonden voor de juiste toepassing van het middel.

Het toezicht op de naleving van Europese en nationale regels voor gewasbeschermingsmiddelen en biociden is in Nederland belegd bij verschillende toezichthouders. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) coördineert het toezicht op gewasbeschermingsmiddelen en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) het toezicht op biociden. Daarnaast houden de Nederlandse Arbeidsinspectie, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, het Staatstoezicht op de Mijnen en de waterschappen toezicht op specifiek gebruik.

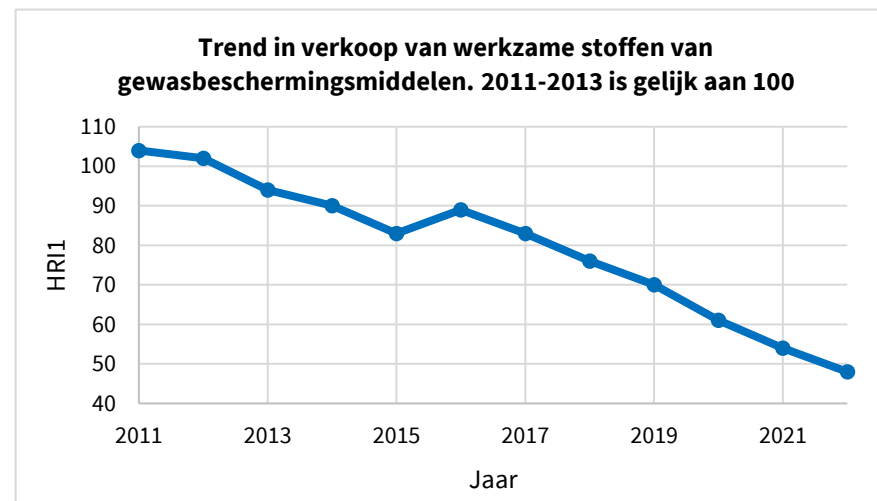
Keten

De Wgb heeft betrekking op verschillende schakels in de keten. De fabrikant of importeur is verantwoordelijk voor het waarborgen dat de geproduceerde of geïmporteerde middelen aan de wettelijke eisen voldoen. Distributeurs zorgen voor de levering van de producten aan de eindgebruikers (klanten). Deze distributeurs moeten onder andere klanten voorlichten over het juiste gebruik van het product, de risico's van dat gebruik voor de gezondheid en het milieu en de geldende

veiligheidsinstructies. Een gebruiker is verplicht de biocide of het gewasbeschermingsmiddel te gebruiken volgens de geldende gebruiksvoorschriften.

Gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in Nederland

Het ministerie van LNVN monitort de hoeveelheden verkochte werkzame stoffen in gewasbeschermingsmiddelen.⁷ Dit gebeurt via de Harmonised Risk Indicator 1 (HRI1). Figuur 2 geeft de trend weer in de verkoop van werkzame stoffen in gewasbeschermingsmiddelen in de periode 2011 - 2022.



Figuur 2. Trend HRI1. 2011 - 2013 is gelijk aan 100. (bron: Harmonised Risk Indicator (HRI) in Nederland, ministerie van LNVN)

Een vergelijkbaar overzicht van de verkoop van (werkzame stoffen in) biociden in Nederland is niet beschikbaar.

⁶ Ctgb, [Over Ctgb](#).

⁷ Ministerie van LNVN, [Harmonised Risk Indicator \(HRI\) in Nederland](#).

Figuur 3 bevat een overzicht van recente inspectieresultaten van de NVWA. Bij de nalevingscijfers plaatsen we de kanttekening dat de NVWA deels risicogericht toezicht houdt. Aangenomen mag worden dat de naleving onder de gehele populatie hoger zal liggen. Desalniettemin vindt de NVWA de nalevingscijfers “*zorgwekkend, aangezien de naleving al langere tijd niet verbeterd is*”. De sector deelt deze zorg en vindt de naleving ook te laag.⁸

Doelgroep	Teelt	Jaar	Naleving
Professionele gebruikers	Buitenteelt van land- en tuinbouwgewassen ⁹	2023	68%
Professionele gebruikers	Vollegrondsgroenten ¹⁰	2023	80%
Professionele gebruikers	Sierteelt (onbedekt)	2022	61%
Professionele gebruikers	Sierteelt (onder glas)	2022	28%
Distributeurs	n.v.t.	2022	68%
Importeurs	n.v.t.	2022	91%

Figuur 3. Nalevingscijfers gewasbeschermingsmiddelen (bron: Inspectieresultaten NVWA 2022 en 2023).

De nalevingsgraad voor biociden is onbekend. In de jaarverslagen van de ILT en de NVWA staat vermeld dat op het gebied van biociden handhavingsactiviteiten zijn uitgevoerd, maar er wordt niet gerapporteerd over de inspectieresultaten en de nalevingscijfers. Uit de Beleidsverkenning biociden uit 2022 valt wel af te leiden dat er zorgen zijn over de naleving van biocideregeling.¹¹ Zowel de sector als overheidspartijen pleiten daarin voor meer inspectiecapaciteit voor toezicht en handhaving op het terrein van biociden.

⁸ Zie bijvoorbeeld: <https://www.lto.nl/naleving-gewasbeschermingsmiddelen/>

⁹ NVWA voerde onaangekondigde inspecties uit tijdens de bespuiting van gewassen (toepassingsinspecties) bij telers (akkerbouw, bloembollen, fruitteelt, groenteteelt en sierteelt) en loonwerkers.

¹⁰ NVWA voerde inspecties uit bij telers van verschillende groentegewassen. De focus lag op vier gewassen die in de volle grond worden geteeld: zaaiui, prei, sla en spruitkool.

¹¹ KLB (2022), Beleidsverkenning biociden.

Hoofdstuk 3 | Toezicht
Hoofdstuk 4 | Bestuurlijke boete
Hoofdstuk 5 | Algemeen verbindend verklaren
Hoofdstuk 6 | Beleidsontwikkeling
Hoofdstuk 7 | Complexiteit door regelgeving



3. Toezicht

3.1 Onderzoeksvraag en afbakening

Voor het onderwerp toezicht op naleving is de volgende onderzoeksvraag meegegeven:

Biedt de wet voldoende basis voor het toezicht op de naleving?

Tijdens het onderzoek hebben we deze onderzoeksvraag nader afgebakend. Er zijn vier onderwerpen naar voren gekomen waarop een informatiebehoefte bestaat bij de ministeries, de toezichthouders of de sector: de rol- en taakverdeling en samenwerking tussen de toezichthouders (3.2), grensgevallen¹² (3.3), geïntegreerde gewasbescherming (3.4) en online handel (3.5). We lopen in de vier paragrafen hierna de verschillende onderwerpen langs. Paragraaf 3.6 bevat de conclusies.

We hebben ook onderzoek gedaan naar het instrument bestuurlijke boete. Hiervoor verwijzen we naar hoofdstuk 4.

3.2 Rolverdeling en samenwerking

3.2.1 Wettelijk kader en samenwerkingsafspraken

Wettelijke bepalingen

In artikel 82 van de Wgb is opgenomen dat de verantwoordelijke ministers bij besluit toezichthouders aanwijzen. In datzelfde artikel is opgenomen dat de minister de taakverdeling tussen toezichthouders regelt.

In artikel 9.1 van de Rgb is opgenomen welke toezichthouders zijn aangewezen door de minister. Dit zijn:

- De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA);
- De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT);
- De waterschappen;
- De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ);
- De Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA);
- Het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM).

Deze toezichthouders richten zich op verschillende toezichtgebieden. De figuur op de volgende pagina bevat daarvan een overzicht. In de Wgb is de rol- en taakverdeling tussen de toezichthouders niet verder uitgewerkt.

¹² Met grensgevallen doelen we op gevallen waarbij niet direct duidelijk is of een middel een gewasbeschermingsmiddel of biocide is of dat het onder andere wetgeving valt.

Taakverdeling en samenwerking

De verschillende toezichthouders zijn verantwoordelijk voor verschillende toezichtgebieden. Voor dit onderzoek hebben de ILT en NVWA een overzicht gedeeld met de taakverdeling tussen de verschillende toezichthouders. Onderstaande tabel bevat daarvan een overzicht.

Toezicht-houder	Toezichtgebied
NVWA	Gewasbeschermingsmiddelen: • Landelijke coördinatie toezicht en handhaving • Toezicht op toelatingshouders, importeurs, opslaghouders, distributeurs en (groot)handelaren • Toezicht op het professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (tenzij die onder de verantwoordelijkheid van een andere toezichthouder vallen) en gebruik buiten de landbouw (zowel professioneel als niet-professioneel) Biociden: • Toezicht op toelatingshouders, producenten, importeurs en distributeurs/(groot)handelaren (die onder verantwoordelijkheid van de NVWA vallen). • Toezicht op (het professionele) gebruik van biociden door medewerkers van bedrijven die als bedrijfstype onder het primaire toezicht van de NVWA vallen.
ILT	Biociden: • Landelijke coördinatie toezicht en handhaving • Toezicht op toelatingshouders, producenten, importeurs en distributeurs/(groot)handelaren van biociden bestemd voor professioneel gebruik (tenzij die onder de verantwoordelijkheid van een andere toezichthouder vallen) • Toezicht op professioneel gebruik en gebruik van biociden voor vervaardiging van een product of biocide waarin een biocide wordt verwerkt • Toezicht op het behandelen van gewassen (producten zoals graanproducten en diervoeder) met gasvormige en gasvormende biociden. Gewasbeschermingsmiddelen:

Water-schappen	• Toezicht op het behandelen van gewassen (producten zoals graanproducten en diervoeder) met gasvormige en gasvormende gewasbeschermingsmiddelen. • Toezicht op de juiste toepassing van maatregelen die zijn voorgeschreven in de wet en vanuit de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden door landbouw- en tuinbouwbedrijven.
IGJ	• Toezicht op het gebruik van biociden in ziekenhuizen en gezondheidsvoorzieningen.
NLA	• Toezicht op professionele eindgebruikers van biociden en gewasbeschermingsmiddelen ten behoeve van de gezondheid van werknemers. • Toezicht op professionele eindgebruikers van producten waarin biociden of gewasbeschermingsmiddelen zijn verwerkt.
SodM	• Toezicht op het gebruik van mijnbouwhulpstoffen, waaronder biociden, gebruikt bij olie- en gaswinning, zoutwinning en geothermie.

Figuur 4. Overzicht toezichthouders en toezichtgebieden.

Uit het bovenstaande overzicht blijkt dat de NVWA en de ILT de meeste verantwoordelijkheden hebben op het terrein van toezicht op gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Deze twee toezichthouders spelen dan ook de grootste rol in het toezicht op en de handhaving van de Wgb. Verder hebben de waterschappen een relatief grote rol in het toezicht op de Wgb, mede vanwege het feit dat de waterschappen verhoudingsgewijs veel inspecteurs hebben. De IGJ, NLA en SodM spelen een (heel) kleine rol bij het toezicht op de Wgb. Daarom hebben we deze toezichthouders niet in de evaluatie betrokken.

Tot 2022 was er een 'Handhavingsdocument Wgb 2008' (het Handhavingsdocument) en een 'Gezamenlijke sanctiestrategie Wgb' uit 2011 (de Sanctiestrategie), die afspraken over de rol- en taakverdeling tussen de verschillende toezichthouders bevatte. Deze afspraken zijn ingetrokken, omdat de afspraken niet volledig aansluiten op de huidige praktijk en daardoor onduidelijkheid gaven over de verhouding tussen

strafrechtelijke en bestuursrechtelijke inzet.¹³ Ten tijde van deze evaluatie werken de toezichthouders aan nieuwe samenwerkingsafspraken om de rol- en taakverdeling vast te leggen.

Verder is het belangrijk om te vermelden dat veel toezichthouders niet alleen op grond van de Wgb toezicht houden. Zo wordt vaak ook toezicht gehouden op het toepassen van wetten die zich richten op dieren, hygiëne, milieu, et cetera.

Complexiteit in rol- en taakverdeling

In het toezicht op gewasbeschermingsmiddelen en biociden zijn er veel verschillende toezichtgebieden (zie de figuur op de vorige pagina). Daarom is het logisch dat verschillende toezichthouders een rol spelen bij het toezicht op de naleving van de Wgb. Het overzicht op de vorige pagina illustreert dat het toezicht op de Wgb en de taakverdeling daarin een complex geheel is, waarbij zes toezichthouders verantwoordelijk zijn voor de verschillende toezichtgebieden.

Met name rondom biociden spelen veel verschillende toezichthoudende organisaties een rol. Dat bemoeilijkt de coherente en samenhangende uitvoering van toezicht en handhaving.¹⁴

De eerder aangehaalde samenwerkingsafspraken waaraan wordt gewerkt zijn een stap om de rol- en taakverdeling te verduidelijken. We hebben de toezichthouders gevraagd of zij daarnaast de wens hebben om de rol- en taakverdeling (ook) in de Wgb (of Bgb of Rgb) verder te verduidelijken of te expliciteren. De toezichthouders geven aan die wens niet te hebben, omdat dat afbreuk zou doen aan de flexibiliteit.

We hebben in de gesprekken met de sector nagevraagd of de huidige rol- en taakverdeling van de toezichthouders knelpunten of problemen oplevert.

Dat lijkt niet het geval te zijn. Sectorpartijen erkennen dat de rol- en taakverdeling onduidelijk (of liever: ingewikkeld) kan zijn. Sectorpartijen lichten toe dat de complexiteit met name ontstaat door verschillende Europese en nationale wetgeving voor verschillende onderwerpen (waaronder gewasbescherming en biociden). De samenloop van die verschillende wetten veroorzaakt complexiteit. Dat is niet eenvoudig op te lossen met een aanpassing of vereenvoudiging van de Wgb.

Sectorpartijen geven daarnaast aan dat de toezichthouders op een zorgvuldige manier omgaan met de complexiteit in de rol- en taakverdeling.

Bevoegdheden waterschappen

Waterschappen zijn als toezichthouder aangewezen en beschikken daarom over het toezichtinstrumentarium zoals uitgewerkt in afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Waterschappen beschikken niet over de bevoegdheid om sanctionerend op te treden. De bevoegdheid voor het opleggen van herstel- en bestraffende sancties op grond van de Wgb is belegd bij de ministers van LVVN en IenW en gemandateerd aan respectievelijk de NVWA en de ILT.

Een deel van de waterschappen heeft tijdens dit onderzoek de wens gedeeld om zelf ook sanctionerend op te kunnen treden wanneer zij een overtreding van de Wgb constateren. Waterschappen lopen er nu tegenaan dat het (door capaciteitsproblemen) relatief lang kan duren voordat de NVWA opvolging geeft aan de door de waterschappen gerapporteerde bevindingen. Wanneer de waterschappen (ook) sanctionerend kunnen optreden, kunnen zij naar eigen zeggen daadkrachtiger optreden tegen onjuist gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Hierbij merken de waterschappen wel op dat het hen expliciet gaat om

¹³ <https://www.nvwa.nl/nieuws-en-media/nieuws/2022/08/29/nieuwe-afspraken-in-de-maak-voor-toezicht-en-handhaving-wet-gewasbescherming-en-biociden>.

¹⁴ KLB (2022), Beleidsverkenning biociden.

sanctionerend optreden bij watergerelateerde overtredingen (en niet in de volle breedte van de Wgb).

3.2.2 Toezicht en handhaving in de praktijk

Gewasbeschermingsmiddelen

De NVWA houdt voornamelijk toezicht op de afzet en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Dit doen zij door inspecties bij verschillende bedrijven in de keten. Informatie over inspecties van de NVWA uit 2021 geven inzicht in de controlekans (figuur 5).

Soort onder toezicht staande organisatie/persoon	Omvang (aantal bedrijven)	Aantal inspecties in 2021	Controlekans
Importeurs	Onbekend	125	Onbekend
Producenten	19	6	32%
Distributeurs (van professionele gewasbeschermingsmiddelen)	200	29	15%
Distributeurs (van particuliere gewasbeschermingsmiddelen)	2.500	73	3%
Toelatingshouders	150	100	67%
Land- en tuinbouwbedrijven	52.100	507	1%
Andere professionele gebruikers (w.o. industriële gebruikers en loonwerkers)	Onbekend	19	Onbekend
Overige gebruikers (andere doelgroepen dan hierboven genoemd)	Onbekend	32	Onbekend

Figuur 5. Overzicht onder toezicht staande organisaties en controlekans (bron: Inspectieresultaten NVWA 2021).

Met name voor landbouw- en tuinbouwbedrijven en distributeurs aan particulieren geldt dat de controlekans dus relatief laag is. Daar moet wel bij worden opgemerkt dat het toezicht risicogericht is ingericht. Bij de teelten met de grootste risico's zijn verhoudingsgewijs de meeste inspecties

uitgevoerd. Ook gebruikt de NVWA signalen (bijvoorbeeld vanuit de waterschappen) om gericht inspecties uit te voeren.

Biociden

Voor biociden geldt dat de ILT en de NVWA beide een toezichthoudende rol hebben. De ILT heeft hierbij de coördinerende rol. De biocidesector is veel omvangrijker dan de gewasbeschermingsmiddelensector.

We hebben nagevraagd bij de biocidesector hoe zij de inspectiedruk ervaren. Daarover geeft de sector aan dat dit niet overkoepelend te zeggen is. De verschillende deelgroepen zullen dit anders ervaren. De sector licht toe dat er door de toezichthouders relatief veel aandacht uitgaat naar rodenticiden (ter bestrijding van knaagdieren). Plagadierbestrijders zullen de inspectiedruk dus bijvoorbeeld anders ervaren dan sectoren waar verhoudingsgewijs minder wordt geïnspecteerd.

3.3 Grensgevallen

Grensgevallen op het gebied van biociden of gewasbeschermingsmiddelen ontstaan wanneer een product niet eenduidig binnen de definitie van een biocide of gewasbeschermingsmiddel valt, maar mogelijk ook onder andere productcategorieën, zoals gewasbeschermingsmiddelen, biociden, (dier)geneesmiddelen, cosmetica of reinigingsmiddelen. Dit kan leiden tot onduidelijkheid over de wettelijke vereisten die op het product van toepassing zijn en welke toezichthouder bijvoorbeeld verantwoordelijk is voor het toezien op de toepassing van het middel. Ook levert dit complexiteit op in het herleiden van de bron wanneer normoverschrijdingen in het oppervlaktewater worden geconstateerd.

Veelvoorkomende grensgevallen

Er zijn vijf veelvoorkomende typen grensgevallen op het gebied van biociden: (1) producten die zowel een reinigende als een desinfecterende

werking hebben, waarbij de Biocidenverordening en de Verordening (EG) 648/2006 (de Detergentiaverordening) elkaar overlappen; (2) producten die zowel als biocide als gewasbeschermingsmiddel kunnen worden beschouwd, afhankelijk van hun toepassing; (3) lokstoffen, zoals feromonen, die soms onder de Biocidenverordening vallen; (4) desinfecterende producten die zowel als biocide als geneesmiddel kunnen worden beschouwd; en (5) consumentenproducten die hygiënische effecten hebben en binnen meerdere categorieën kunnen vallen, zoals cosmetica, medische hulpmiddelen of biociden.¹⁵

Op het gebied van gewasbeschermingsmiddelen bestaat ook een grensgeval tussen biostimulanten voor planten (waarop de Verordening (EG) 2019/1009 (de Meststoffenverordening) van toepassing is) en (toegelaten) gewasbeschermingsmiddelen. In de Meststoffenverordening zijn biostimulanten gedefinieerd als: *‘een product dat de voedingsprocessen van een plant stimuleert onafhankelijk van het gehalte aan nutriënten van het product, met als enige doel één of meer van de volgende eigenschappen van de plant of de rhizosfeer van de plant te verbeteren: (1) de efficiëntie van het gebruik van nutriënten, (2) de tolerantie voor abiotische stress, (3) kwaliteitskenmerken, (4) de beschikbaarheid van in de bodem of in de rhizosfeer vastgehouden nutriënten.’* Sommige biostimulanten hebben ook een gewasbeschermend effect. Als biostimulanten echter niet als gewasbeschermingsmiddelen zijn toegelaten, mogen biostimulanten ook niet voor dat doel worden gebruikt. Of een product valt onder de regels voor meststoffen of gewasbeschermingsmiddelen is afhankelijk van wat het product doet en welke werking er wordt geclaimd.¹⁶ Voor dit grensgeval

speelt een discussie omtrent de wet- en regelgeving voor het aanprijzen van gewasbeschermingsmiddelen. Hier komen we in paragraaf 5.4 op terug.

Richtlijnen

In Europa en Nederland zijn richtlijnen opgesteld om grensgevallen te classificeren en te beoordelen. Het Ctgb, de ILT, de NVWA en het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG) spelen hierin een belangrijke rol.

Op Europees niveau zijn richtlijnen en documenten opgesteld om grensgevallen van biociden met andere productcategorieën te verduidelijken. Veel van deze richtlijnen dateren uit de tijd van de Richtlijn 98/8/EG (de Biocidenrichtlijn) en blijven, ondanks de invoering van de Biocidenverordening in 2013, gebruikt door toezichthouders. Ze zijn echter niet wettelijk bindend. Voor grensgebieden met cosmetica, (dier)geneesmiddelen, gewasbeschermingsmiddelen, en medische hulpmiddelen zijn specifieke documenten en afspraken opgesteld. De Europese Working Group on Cosmetic Products heeft bijvoorbeeld richtlijnen voor leave-on handgels gepubliceerd en *the Standing Committee on Plants, Animals, Food and Feed* (SCoPAFF) van de EU heeft beleid vastgesteld voor de afbakening tussen biociden en gewasbeschermingsmiddelen.¹⁷

Daarnaast bestaan er ook nog nationale richtlijnen voor grensgevallen. Zo heeft de ILT in samenwerking met de NVWA leidraden ontwikkeld over de vraag ‘reinigingsmiddel of biocide’, en publiceert het Ctgb beleidsdocumenten over de afbakening tussen biociden en gewasbeschermingsmiddelen of lokstoffen. De NVWA heeft een beslisboom

¹⁵ Zie: www.biociden.nl/regelgeving/grensgevallen-biociden-en-andere-producten/nederlandse-richtlijnen-voor-grensgevallen.

¹⁶ Zie: www.ctgb.nl/gewasbeschermingsmiddelen/vraag-en-antwoord/zijn-biostimulantia-en-groei-regulators-gewasbeschermingsmiddelen.

¹⁷ Zie: www.biociden.nl/regelgeving/grensgevallen-biociden-en-andere-producteneuropese-richtlijnen-voor-grensgevallen.

opgesteld voor consumentenproducten om grensvlakproducten beter te classificeren.

Omgang in de praktijk

Bij grensgevallen kan onduidelijkheid ontstaan over welk wettelijk kader van toepassing is. Zelfs met de genoemde Europese en nationale richtlijnen en documenten kan daarover verschil van inzicht blijven bestaan. De richtlijnen en documenten bieden een kader voor beoordeling, maar vereisen in de praktijk vaak verdere interpretatie door de toezichthouders en het Ctgb.

Daarom is in Nederland een “overleg statusbepaling biociden” ingericht tussen het ministerie van IenW, de ILT, de NVWA, het Ctgb, het RIVM en het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG-MEB). In dat overleg worden grensgevallen besproken. Volgens betrokkenen fungeert dit overleg naar behoren. Het draagt volgens hen bij aan het verschaffen van duidelijkheid rondom specifieke grensgevallen. Ook de sector is desgevraagd overwegend positief over hoe overheden in de praktijk met de complexiteit rondom grensgevallen omgaan.

We hebben ook navraag gedaan of de Wgb aangepast zou kunnen of moeten worden om grensgevallen te verduidelijken. Daarover geven de betrokken overheden aan dat de complexiteit voortkomt uit de wijze waarop de Europese wet- en regelgeving voor de verschillende productcategorieën is ingericht. Het aanpassen (of uitbreiden) van de Wgb neemt dit niet weg. Bovendien zien we dat er een manier is gevonden om de complexiteit rondom grensgevallen hanteerbaar te maken middels een overlegstructuur en richtlijnen. Een aanpassing van de Wgb op dit punt lijkt dus niet nodig.

3.4 Geïntegreerde gewasbescherming

Geïntegreerde gewasbescherming (*Integrated Pest Management*, IPM) is een duurzame aanpak voor het beheersen van plagen, ziekten en onkruid in de landbouw en tuinbouw. Het combineert verschillende methoden, zoals preventieve maatregelen, biologische bestrijding, mechanische middelen, en, indien noodzakelijk, het gericht gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen.

In de Wgb staat geïntegreerde gewasbescherming gedefinieerd als: *“de zorgvuldige afweging van alle beschikbare gewasbeschermingsmethoden, gevolgd door de integratie van passende maatregelen die de ontwikkeling van populaties van schadelijke organismen tegengaan, het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en andere vormen van interventie tot economisch en ecologisch verantwoorde niveaus beperkt houden en het risico voor de gezondheid van de mens en voor het milieu tot een minimum beperken.”*

Het doel van geïntegreerde gewasbescherming is om schadelijke organismen effectief te bestrijden met minimale impact op het milieu, mens en dier, en om resistentie tegen gewasbeschermingsmiddelen te voorkomen. Geïntegreerde gewasbescherming is sinds 1 januari 2014 verplicht voor professionele gebruikers in de land- en tuinbouw binnen de Europese Unie.

Gewasbeschermingsmiddelen

Wettelijk kader

De verplichting om geïntegreerde gewasbescherming toe te passen is vastgelegd in artikel 14 van de Richtlijn Duurzaam Gebruik van Pesticiden. Deze richtlijn is alleen van toepassing verklaard op gewasbeschermingsmiddelen. In bijlage III van deze richtlijn zijn de algemene beginselen van geïntegreerde gewasbescherming beschreven. Geïntegreerde gewasbescherming bevat acht stappen:

1. Preventieve maatregelen, zoals gewasrotatie, resistente rassen, en het bevorderen van nuttige organismen.
2. Monitoring van schadelijke organismen, met veldobservaties en adviezen van experts.
3. Datagedreven beslissingen, gebaseerd op drempelwaarden en monitoringresultaten.
4. Voorkeur voor niet-chemische methoden, zoals biologische en fysische bestrijding.
5. Gericht gebruik van pesticiden, met minimale neveneffecten.
6. Beperking tot noodzakelijk gebruik, met aandacht voor lage doses en frequenties.
7. Resistentiemanagement, door strategieën en het afwisselen van middelen.
8. Evaluatie en optimalisatie, op basis van ervaringen en geregistreerde gegevens.

In de Wgb is opgenomen dat de minister regels opstelt voor geïntegreerde gewasbescherming overeenkomstig de Richtlijn Duurzaam Gebruik van Pesticiden (artikel 14) en de Verordening Gewasbeschermingsmiddelen (artikel 55).¹⁸

In het Bgb is dit nader uitgewerkt. Daarin staat dat gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen een gewasbeschermingsmonitor moeten bijhouden. Een gebruiker moet daarin onder andere aandacht besteden aan de teeltfrequentie, de rassenkeuze, de monitoring van schadelijke organismen en de toegepaste gewasbeschermingsmaatregelen.¹⁹ Ook schrijft de Bgb voor dat in de gewasbeschermingsmonitor moeten worden

bijhouden hoe “uitvoering is gegeven aan de beginselen van goede gewasbeschermingspraktijken en geïntegreerde gewasbescherming, zoals opgenomen in de bijlage III bij richtlijn 2009/128/EG” (de Richtlijn Duurzaam Gebruik van Pesticiden, red.).²⁰

In het Bgb is ook opgenomen dat de minister op verzoek van een beroepsinstantie bij beleidsregel een gids voor goede gewasbeschermingspraktijken kan vaststellen: “Een gids voor goede gewasbeschermingspraktijken als leidraad voor een juiste uitvoering van geïntegreerde gewasbescherming kan onder meer uitgangspunten voor de opstelling van een gewasbeschermingsmonitor en handelwijzen voor de teelt bevatten.”²¹

Gewasbeschermingsmonitor in de praktijk

Gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen moeten dus een gewasbeschermingsmonitor bijhouden. De gewasbeschermingsmonitor is momenteel vormvrij en hoeft niet digitaal te worden bijgehouden. Verschillende agrarische organisaties hebben invulformats opgesteld die gebruikers kunnen invullen.²²

Toepassen geïntegreerde gewasbescherming en toezicht daarop

Geïntegreerde gewasbescherming wordt nog niet door alle telers op de juiste wijze toegepast. Uit een onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in 2019 bleek dat ongeveer de helft van de telers niet alle stappen van geïntegreerde gewasbescherming toepaste, en dat de nadruk nog sterk lag op de toepassing van chemische maatregelen. Bovendien concludeerde het PBL dat er geen systematisch overzicht

¹⁸ Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, artikel 78.

¹⁹ In bijlage 3 van het Bgb is uitgewerkt welke aspecten in de gewasbeschermingsmonitor moet worden bijgehouden.

²⁰ Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden, artikel 26, tweede lid.

²¹ Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden, artikel 26, derde lid.

²² Zie hier twee voorbeelden:

1) www.agrifirm.nl/globalassets/agrifirm-group/agrifirm-nl/documenten/gewasbeschermingsmonitor.pdf.

2) www.mertens-groep.nl/nl/amfile/file/download/file/7582/product/98953/.

beschikbaar was van nieuwe maatregelen voor geïntegreerde gewasbescherming.²³ Sinds 2019 is geen vergelijkbaar onderzoek meer uitgevoerd.

De sector geeft wel aan dat voor veel telers het juist toepassen van geïntegreerde gewasbescherming ook anno 2024 nog ingewikkeld is, omdat er (te) weinig kennis en informatie beschikbaar is over hoe een geïntegreerde aanpak er in de praktijk uit zou moeten zien. Het is bovendien niet zo dat er één beste aanpak is; de best mogelijke aanpak kan per teelt en per regio verschillen. De sector roept op om in gezamenlijkheid met het Rijk onderzoek te doen naar de wijze waarom geïntegreerde gewasbescherming (in die verschillende situaties) er uit zou moeten zien, zodat telers daarmee kunnen werken.

De NVWA heeft eveneens behoefte aan een verdere uitwerking van de acht stappen van geïntegreerde gewasbescherming. De NVWA controleert tijdens inspecties de registratie van de gewasbeschermingsmonitor. Op basis van alleen de informatie die verplicht in de monitor wordt bijgehouden kan de NVWA naar eigen zeggen niet beoordelen of een teler geïntegreerde gewasbescherming ‘voldoende’ toepast.

In de gesprekken is ook stilgestaan bij de vraag of een nadere duiding of uitwerking van geïntegreerde gewasbescherming opgenomen zou moeten worden in de Wgb (of Bgb of Rgb). Zowel de sector als de NVWA nadrukt dat de invulling van geïntegreerde gewasbescherming afhankelijk is van de specifieke situatie en context, en bijvoorbeeld kan verschillen per regio en teelt. Wetgeving is volgens hen een te generiek en statisch instrument om de dynamiek en veelzijdigheid van geïntegreerde gewasbescherming te kunnen ‘vangen’. Het ministerie van LNV merkt op dat een uitwerking in

regels of normen voor geïntegreerde gewasbescherming afbreuk kan doen aan de keuzevrijheid en het vakmanschap van de teler.

Gesprekspartners, zowel vanuit de sector als van toezichthouders, wijzen erop dat momenteel gewerkt wordt aan het ontwikkelen en uitwerken van ‘beste beschikbare technieken’ (BBT) voor sectorspecifieke geïntegreerde gewasbescherming. Zij zien dit als een goede manier om invulling te geven aan de huidige kennishiaten.

Ook is gewezen op de mogelijkheid die de minister (al) heeft op grond van het Bgb om gidsen voor goede gewasbeschermingspraktijken vast te stellen.

Biociden

Wettelijk kader IPM rodenticiden en knelpunt in de praktijk

Voor biociden is er geen wettelijke verplichting opgenomen voor het toepassen van een geïntegreerde (IPM) aanpak.

Voor één productgroep biociden, de rodenticiden, gelden wel IPM-verplichtingen. De IPM-aanpak voor knaagdierbeheersing is in Nederland op 1 januari 2017 geïntroduceerd met een verbod op de inzet van rodenticiden buitenshuis. Sinds 1 januari 2023 mogen in Nederland alle rodenticiden alleen nog gebruikt worden wanneer de gebruiker IPM toepast (en daarvoor is gecertificeerd). Voor rodenticiden geldt dat de verplichting tot het toepassen van IPM is geregeld middels de gebruiksvoorschriften die op de etiketten zijn opgenomen.²⁴

Dat levert voor toezichthouders een knelpunt op: pas op het moment dat een gebruiker daadwerkelijk rodenticiden toepast, wordt het toepassen van de IPM-stappen verplicht. Wanneer een agrariër of bestrijder geen rodenticiden toepast, is het toepassen van de IPM-stappen niet verplicht.

²³ PBL (2019). [Geïntegreerde gewasbescherming nader beschouwd](#).

²⁴ Zie: www.ctgb.nl/onderwerpen/rodenticiden.

Dat maakt dat het toepassen van preventie door niet-chemische bestrijding niet afdwingbaar en dus handhaafbaar is.

De toezichthouders stellen als oplossing voor om in de Europese Verordening (EG) nr. 852/2004 (de Hygiëneverordening) op te nemen dat beheersing van knaagdieren volgens de IPM-stappen (in Nederland uitgewerkt in het Handboek IPM-knaagdierbeheersing (HIK)) plaats moet vinden.²⁵ Het aanpassen van de Wgb om de IPM-stappen te verplichten voor knaagdierbeheersing is dus niet de voorkeursoptie van de toezichthouders.

IPM voor andere productgroepen

Voor andere productgroepen van biociden dan rodenticiden bestaat geen verplichting voor het toepassen van IPM. Gesprekspartners, zowel bij de toezichthouder als uit de sector, geven aan dat het denken over het breder toepassen en verplichtstellen van IPM voor biociden nog minder ver ontwikkeld is (in vergelijking met gewasbeschermingsmiddelen). Tijdens dit onderzoek zijn geen concrete wensen of behoeften geuit om voor andere productgroepen dan rodenticiden of een generieke IPM-verplichting voor alle biociden in te stellen.

3.5 Handel en aanprijzing

Gewasbeschermingsmiddelen en biociden worden via meerdere kanalen verhandeld. Naast de ‘reguliere’ handel in winkels en/of door leveranciers vindt ook online handel plaats. Online handel is de afgelopen jaren toegenomen. In het toezicht op online handel doen zich uitdagingen voor, specifiek rondom de aanprijzing van gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

²⁵ Voor een uitgebreidere beschrijving zie: KWINK groep (2024), [Evaluatie programma IPM-knaagdierbeheersing](#), pagina 13.

Gewasbeschermingsmiddelen

Handel in gewasbeschermingsmiddelen

In de Wgb is in artikel 71 een bepaling opgenomen die voorschrijft dat zowel de verkopende als de kopende partij van professionele gewasbeschermingsmiddelen in bezit moet zijn van een bewijs van vakbekwaamheid. Verder geldt dat de handel in professionele gewasbeschermingsmiddelen moet gebeuren onder de AVV-voorwaarden van het CDG-certificatieschema (zie hiervoor hoofdstuk 5, algemeen verbindend verklaren). Handel in professionele gewasbeschermingsmiddelen mag dus alleen plaatsvinden met CDG-certificaat én opname in het register van stichting CDG. Het CDG ziet bovendien toe op de naleving van de voorschriften van het certificaat door certificaathouders. Handel in niet-professionele gewasbeschermingsmiddelen hoeft niet onder het CDG-certificatieschema plaats te vinden. Ook is daarvoor geen bewijs van vakbekwaamheid nodig.

Afgelopen jaren heeft online handel een grote vlucht genomen, zo ook de online handel in gewasbeschermingsmiddelen. Webwinkels moeten zich net als fysieke winkels aan de geldende wet- en regelgeving houden. De NVWA heeft toegelicht dat webwinkels in algemene zin lastiger zijn te controleren dan fysieke winkels. Het is namelijk minder gemakkelijk om te achterhalen wie de eigenaar is van een webwinkel. Online handel is bovendien vaak internationaal, wat toezicht en handhaving bemoeilijkt. De NVWA benoemt dit als risico in het jaarplan voor 2025: *“De internationalisering van de handel en de online handel in gewasbeschermingsmiddelen vormen een belangrijk risico voor het toezicht op het gebruik van deze middelen, met mogelijke gevolgen voor de volksgezondheid en het milieu.”*²⁶

²⁶ NVWA (2025), [Jaarplan 2025](#).

Bij online platforms is het zo dat de platforms zelf niet de verkopende partij zijn. De NVWA constateerde in 2021 dat er op online platforms veel buitenlandse gewasbeschermingsmiddelen illegaal werden aangeboden. Een bijkomend risico is dat de etiketten niet in de Nederlandse taal kunnen zijn opgesteld, waardoor de risico's op onjuist gebruik toenemen. De NVWA heeft werkafspraken gemaakt met een aantal online platforms, dat zij op verzoek van de NVWA illegale content (advertenties) verwijderen. Zo zijn in 2022 1.254 advertenties verwijderd. Wanneer één aanbieder illegale gewasbeschermingsmiddelen steeds opnieuw aanbiedt, dan vraagt de NVWA de gegevens op en volgt een fysieke inspectie.²⁷

Aanpak van gewasbeschermingsmiddelen

De NVWA ervaart een knelpunt in het toezicht op het aanpak van gewasbeschermingsmiddelen. De toezichthouder ziet de afgelopen jaren een toename in de online verkoop van middelen, bijvoorbeeld plantversterkers of biostimulanten, die met gewasbeschermende claims worden aangeboden. Het gaat om middelen die niet in Nederland zijn toegelaten als gewasbeschermingsmiddel met een voor de NVWA onbekende samenstelling.

In die gevallen is mogelijk sprake van een overtreding op grond van de Wgb, maar de NVWA loopt naar eigen zeggen tegen juridische en praktische beperkingen aan in de handhaving. Het is verboden om reclame te maken voor niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddelen.²⁸ De NVWA interpreteert deze verbodsbepaling zo dat slechts sprake is van een overtreding wanneer het daadwerkelijk een gewasbeschermingsmiddel betreft in de zin van artikel 2 van de Verordening

Gewasbeschermingsmiddelen. Daarvoor moet het middel onder andere een of meer werkzame stoffen bevatten. Als dat niet zo is, zou er geen sprake zijn van een gewasbeschermingsmiddel en is het reclameverbod uit de Verordening niet van toepassing. Dat een middel wordt aangeboden als gewasbeschermingsmiddel, maakt volgens de NVWA nog niet dat het in juridisch opzicht ook een gewasbeschermingsmiddel is.

De NVWA kan bij een vermoeden van een overtreding de handelaar aanschrijven, maar als de NVWA handhavend wil optreden zal ze aannemelijk moeten maken dat er sprake is van een overtreding. En aangezien het overtreden van het reclameverbod een relatief zware overtreding is, ligt de bewijslast nadrukkelijker bij de toezichthouder. Het onderzoek dat hiervoor nodig is, is arbeidsintensief. De NVWA onderzoekt het middel in het laboratorium op de aanwezigheid van een of meer werkzame stoffen en beoordeelt vervolgens of de aangetroffen stoffen bij gebruik van het middel daadwerkelijk een werkzame werking hebben. De NVWA heeft in 2024 onderzoek gedaan naar ongeveer vijftien middelen waarbij het vermoeden bestond dat het reclameverbod werd overtreden, een klein deel van het totale aantal verdachte gevallen. In geen van deze trajecten kreeg de NVWA de bewijslast rond.

Om in de hierboven beschreven situaties effectief en efficiënt te kunnen optreden, heeft de NVWA de wens geuit om de verbodsbepaling in de Wgb aan te scherpen. De NVWA stelt voor een bepaling op te nemen dat uitsluitend middelen die zijn toegelaten als gewasbeschermingsmiddel met een gewasbeschermende claim mogen worden aangeprezen.

²⁷ Zie voor een nadere toelichting: NVWA (2022), [Inspectieresultaten gewasbeschermingsmiddelen 2022](#).

²⁸ Artikel 66 van de Verordening Gewasbeschermingsmiddelen bevat de bepaling: "Voor niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddelen wordt geen reclame gemaakt." Artikel 20

van de Wgb bevat de bepaling dat het verboden is om in strijd met artikel 66 van de Verordening Gewasbeschermingsmiddelen te handelen.

Biociden

Voor biociden bestaat eveneens een verbodsbepaling voor het aanprijzen van biociden die niet zijn toegelaten. Anders dan bij gewasbeschermingsmiddelen is dit niet Europees geregeld, maar aanvullend in de Wgb. Artikel 72 van de Biocidenverordening, die gaat over reclame, bevat geen bepaling die de aanprijzing van niet-toegelaten biociden verbiedt. In artikel 72 van de Wgb is wel een dergelijke verbodsbepaling opgenomen voor biociden: *“Het is verboden een niet toegelaten biocide aan te bevelen of aan te prijzen.”*

Toezichthouders ervaren rondom het aanprijzen van middelen met biocide claims hetzelfde knelpunt als bij gewasbeschermingsmiddelen: om handhavend te kunnen optreden moeten ze aantonen dat het om een (niet-toegelaten) biocide gaat. Ook voor de aanprijzing van middelen met biocide claims is door de toezichthouders de wens geuit om de Wgb aan te vullen.

3.6 Conclusies

In dit hoofdstuk hebben we onderzocht of de Wgb voldoende basis biedt voor het toezicht. We hebben specifiek naar vier onderwerpen gekeken.

Rolverdeling en samenwerking

De Wgb bestrijkt een breed scala aan thema's, waaronder milieu, gezondheid en veiligheid, en is van toepassing op diverse doelgroepen. Om de naleving van de wet te waarborgen, is het toezicht verdeeld over verschillende toezichthouders (de NVWA, de ILT, de waterschappen, de IGJ, de NLA en het SodM), elk met eigen aandachtsgebieden. De rolverdeling tussen de toezichthouders is niet uitgewerkt in de Wgb, maar bepalen de toezichthouders in onderling overleg.

De verdeling van toezichtgebieden over verschillende toezichthouders resulteert in een complex samenspel tussen de toezichthouders. Voor de

sector is de rolverdeling nu niet altijd duidelijk. Met name bij biociden spelen veel toezichthouders een rol en kan onduidelijkheid ontstaan welke toezichthouder waarvoor verantwoordelijk is. In de uitvoeringspraktijk leidt dit op dit moment echter niet tot (grote) knelpunten.

We zien geen reden om in de Wgb nadere bepalingen op te nemen over de rol- en taakverdeling tussen de toezichthouders. De complexiteit in het toezicht is niet alleen terug te voeren op de Wgb, maar is het gevolg van de stapeling van Europese en nationale wetgeving voor verschillende onderwerpen (waaronder gewasbeschermingsmiddelen en biociden). Ook als het toezicht op de Wgb zou worden belegd bij één toezichthouder hebben de verschillende doelgroepen op grond van andere wetgeving nog steeds te maken met verschillende toezichthouders.

De toezichthouders werken al enige tijd aan nieuwe samenwerkingsafspraken. Die kunnen wel helpen om de ervaren onduidelijkheid (deels) weg te nemen. We sporen de toezichthouders aan om dit traject met voorrang af te ronden en over de rolverdeling te communiceren met de verschillende doelgroepen.

Grensgevallen

Er zijn grensgevallen, waarbij niet direct duidelijk is of een middel een biocide of gewasbeschermingsmiddel is of tot een andere productcategorie behoort. Dit kan leiden tot onduidelijkheid over de wettelijke vereisten die van toepassing zijn en welke toezichthouder verantwoordelijk is voor het toezicht op de naleving daarvan.

Deze complexiteit komt voort uit het feit dat de definities van een biocide en andere productcategorieën in Europese regelgeving niet wederzijds exclusief zijn. Een biocide kan daardoor tegelijkertijd bijvoorbeeld een diergeneesmiddel, gewasbeschermingsmiddel of desinfectiemiddel zijn. Grensgevallen zijn niet het gevolg van de Wgb.

Nederlandse overheden, waaronder de toezichthouders, hebben een werkbare manier gevonden om met de complexiteit om te gaan, met verschillende Europese en nationale richtlijnen en een ‘overleg statusbepaling biociden’.

We concluderen dat voor de omgang met grensgevallen geen aanpassing van de Wgb nodig is.

Geïntegreerde gewasbescherming

Vanaf 2014 is geïntegreerde gewasbescherming verplicht voor professionele gebruikers in de land- en tuinbouw binnen de Europese Unie. In Nederland voldoen veel telers hier nog niet aan. Geïntegreerde gewasbescherming is in Nederland nog in ontwikkeling. Er zijn verdere stappen nodig om geïntegreerde gewasbescherming verder te implementeren.

Uit de evaluatie volgt dat de sector kennis en praktische richtlijnen mist voor hoe een geïntegreerde aanpak in de praktijk ingevuld kan worden. Ook volgt uit de evaluatie dat de NVWA als toezichthouder geen beoordelingscriteria in handen heeft om de invulling van geïntegreerde gewasbescherming door gebruikers te toetsen.

Hoewel de Wgb de mogelijkheid biedt om regels te stellen over geïntegreerde gewasbescherming, is wetgeving niet het geschikte instrument om specifieke voorschriften voor specifieke teelten of landbouwkundige situatie op te nemen. Wetgeving is te generiek en statisch om de dynamiek en veelzijdigheid van geïntegreerde gewasbescherming te kunnen ‘vangen’. De invulling van geïntegreerde gewasbescherming is afhankelijk van de specifieke situatie en context, en kan bijvoorbeeld verschillen per regio en teelt.

Dit neemt niet weg dat er een noodzaak is om de implementatie van geïntegreerde gewasbescherming te versnellen. We bevelen daarom aan om kennisontwikkeling te versnellen. Daarnaast kan een (meer) richtinggevend kader telers stimuleren om de stap naar geïntegreerde

gewasbescherming te zetten. We bevelen aan om te onderzoeken of het vaststellen van gidsen voor goede gewasbeschermingspraktijken (op grond van de Bgb) een effectieve manier kan zijn om de invulling en toepassing van geïntegreerde gewasbescherming te stimuleren.

In 2025 vindt de evaluatie van het geactualiseerde Nationaal Actieplan Duurzaam gebruik gewasbeschermingsmiddelen (NAP) plaats. Een van de maatregelen in het NAP ziet op het stimuleren van geïntegreerde gewasbescherming. We verwijzen naar deze evaluatie om na te gaan wat er aan maatregelen of acties kan worden ingezet om geïntegreerde gewasbescherming verder te brengen.

Handel en aanprijzing

De afgelopen jaren heeft online handel in gewasbeschermingsmiddelen en biociden een vlucht genomen. Het toezicht hierop brengt uitdagingen met zich mee die in algemene zin kenmerkend zijn voor online handel, bijvoorbeeld het achterhalen wie de eigenaar van een webwinkel is of wie een advertentie heeft geplaatst. Deze uitdagingen spelen ook rondom gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

De toezichthouders ondervinden specifiek problemen in het toezicht op het online aanprijzen van middelen met gewasbeschermende of biocide claims. Er wordt reclame gemaakt voor middelen waarvan voor de toezichthouders niet duidelijk is of de daarin aanwezige stoffen ook daadwerkelijk een gewasbeschermende of biocide werking hebben. De vraag doet zich voor of de huidige reclameverboden voor niet-toegelaten middelen volstaan om in deze gevallen effectief te kunnen handhaven of dat eerst nader onderzoek moet worden gedaan. De ervaring leert dat dergelijk onderzoek arbeidsintensief en zelden succesvol is.

Aangezien het reclameverbod voor niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddelen is vastgelegd in de Europese Verordening Gewasbeschermingsmiddelen, ligt het in de rede om de Europese

Commissie om nadere duiding te vragen over de reikwijdte van dit verbod. Afhankelijk van de uitkomst kan worden beoordeeld of een aanscherping van het verbod in de Wgb wenselijk en juridisch haalbaar is.

Voor biociden is het reclameverbod nationaal geregeld in de Wgb. Gelet op de inhoudelijke overeenkomsten met gewasbeschermingsmiddelen, lijkt het passend om voor biociden aan te sluiten bij de interpretatie van de Europese Commissie en de uitkomst van hun toelichting op het reclameverbod voor niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddelen af te wachten. Mocht blijken dat een aanscherping van het reclameverbod voor niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddelen wenselijk en juridisch haalbaar is, dan kan het reclameverbod voor niet-toegelaten biociden in de Wgb op vergelijkbare wijze worden aangescherpt.

4. Bestuurlijke boete

4.1 Onderzoeksvraag en afbakening

Voor het onderwerp bestuurlijke boete richten we ons op de volgende onderzoeksvragen:

Draagt de bestuurlijke boete bij aan de naleving van de Wgb?

Moet de hoogte van de bestuurlijke boete aangepast worden om de effectiviteit van het instrument te vergroten?

Sluit het boetemaximum uit de Wgb aan bij de juiste categorie uit artikel 23 van het wetboek van Strafrecht?

Dit hoofdstuk richt zich op de bestuurlijke boete voor overtredingen van de Wgb. Aanleiding om specifiek naar de bestuurlijke boete onderzoek te doen, zijn signalen uit het veld dat de bestuurlijke boete in sommige gevallen onvoldoende afschrikkend zou zijn. In dit hoofdstuk richten we ons daarom vooral op de vraag of de bestuurlijke boete bijdraagt aan de naleving van de Wgb en of de bestuurlijke boete eventueel moet worden aangepast om de effectiviteit van het instrument te vergroten. Ook gaan we in op de vraag of de hoogte van de bestuurlijke boete uit de Wgb aansluit bij de juiste categorie uit artikel 23 van het wetboek van Strafrecht.

In dit hoofdstuk plaatsen we het instrument bestuurlijke boete eerst in een breder perspectief (4.2). Naleving van de wet is namelijk afhankelijk van

meer factoren dan alleen het kunnen opleggen van een bestuurlijke boete. Vervolgens behandelen we achtereenvolgens het juridisch kader van de bestuurlijke boete in de Wgb (4.3) en de ervaringen met de bestuurlijke boete in de praktijk (4.4). Tot slot geven we antwoord op de onderzoeksvragen (paragraaf 4.5).

4.2 Dimensies van naleving

De bestuurlijke boete is één van de handhavingsinstrumenten die kan worden ingezet bij overtreding van de Wgb. Daarnaast zijn ook andere factoren van invloed op de naleving van de wet. We plaatsen het instrument bestuurlijke boete in perspectief aan de hand van de ‘Tafel van elf’.²⁹

De Tafel van elf is een op gedragswetenschappen gebaseerd model, opgebouwd uit elf factoren die van belang zijn voor de naleving van regels. De elf factoren zijn te verdelen over twee groepen: 1) dimensies voor spontane naleving en 2) handhavingsdimensies. Voorbeelden van dimensies voor spontane handhaving zijn: de bekendheid met en duidelijkheid van wet- en regelgeving bij de doelgroep, de mate waarin het beleid en de regelgeving acceptabel worden gevonden door de doelgroep en de ingeschatte voor- en nadelen bij het overtreden of naleven van de regels. Voorbeelden van handhavingsdimensies zijn: de ingeschatte meldings-, controle-, detectie- en sanctiekans bij een overtreding en de

²⁹ Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving (2006). De ‘Tafel van elf’, een veelzijdig instrument.

ingeschatte sanctie-ernst. De bestuurlijke boete hangt samen met de laatst genoemde dimensie.

Het zal per situatie verschillen welke van de elf dimensies de meeste invloed hebben op naleving (de ‘kerndimensies’). We merken op dat het beïnvloeden van één van de elf factoren, over het algemeen geen enorme invloed zal hebben op het nalevingsniveau.³⁰ Het is effectiever om alle kerndimensies voor naleving van de betreffende wet te identificeren en die integraal aan te pakken.

4.3 Juridisch kader bestuurlijke boete

Artikel 72 uit de Verordening Gewasbeschermingsmiddelen en artikel 87 uit de Biocidenverordening bepalen dat lidstaten sancties moeten vaststellen voor inbreuken op die verordeningen en alle nodige maatregelen moeten nemen om te waarborgen dat deze sancties worden uitgevoerd.³¹ Deze sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.³²

De Wgb bevat verschillende bestuursrechtelijke sanctiemogelijkheden, waaronder de mogelijkheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom, het intrekken van een bewijs van vakbekwaamheid of vergunning en het stilleggen van activiteiten.³³ Daarnaast kan bestuursrechtelijke handhaving ook plaatsvinden door middel van het opleggen van een bestuurlijke boete.³⁴

Naast bestuursrechtelijke handhaving van de Wgb is ook handhaving via het strafrecht en handhaving via privaatrechtelijke weg mogelijk.³⁵ Bovendien kan de overheid de kosten die zijn gemaakt voor het beheer, verwijdering of vernietiging van gewasbeschermingsmiddelen of biociden als gevolg van overtreding van de bepalingen uit de Wgb, via privaatrechtelijke weg op de overtreder verhalen.³⁶

4.3.1 Wettelijke bepalingen over de bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete werd geïntroduceerd vanuit de wens de handhaving op het terrein van gewasbeschermingsmiddelen en biociden te versterken.³⁷ Artikel 90 van de Wgb bepaalt dat de minister een bestuurlijke boete kan opleggen voor overtreding van specifieke voorschriften uit de Wgb.³⁸ Dit betreft onder andere overtreding van de zorgplicht om op zorgvuldige wijze om te gaan met gewasbeschermingsmiddelen en biociden (artikel 2a Wgb).

De hoogte van de bestuurlijke boete wordt gelaagd ingevuld. Dat wil zeggen dat de Wgb maximale boetebedragen formuleert, die vervolgens door het Bgb en de Rgb verder worden ingevuld. Hieronder zetten we deze gelaagde invulling uiteen.

Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden

Artikel 97 van de Wgb stelt dat de hoogte van de bestuurlijke boete bij

³⁰ Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving (2006). De ‘Tafel van elf’, een veelzijdig instrument, p. 27.

³¹ Zie ook artikel 17 van de Richtlijn Duurzaam Gebruik van Pesticiden.

³² Zie: artikel 72 van de Verordening Gewasbeschermingsmiddelen; artikel 87 van de Biocidenverordening.

³³ Zie artikel 85 t/m 87 Wgb.

³⁴ Artikel 90 Wgb.

³⁵ Zie artikel 94 Wgb. Daarnaast vindt privaatrechtelijke handhaving plaats door Stichting CDG op de bepalingen die op grond van artikel 111 Wgb algemeen verbindend zijn verklaard.

³⁶ Artikel 88 Wgb.

³⁷ Kamerstukken II, 30 474, nr. 3, 2005 – 2006, p. 34.

³⁸ Het betreft overtredingen van één van de volgende voorschriften: artikel 2a, 19, 20, 21, 22, 28, 29, 37, derde lid, 38, derde lid, 39, 43, met uitzondering van het vijfde lid, 71 tot en met 81, 87, zesde lid, 115 of 118 van de Wgb.

algemene maatregel van bestuur moet worden ingevuld, en geeft daarvoor de volgende maximumbedragen mee:

- Voor natuurlijke personen, per overtreding: ten hoogste het bedrag dat is bepaald voor de vijfde categorie uit artikel 23 vierde lid van het wetboek van Strafrecht. De vijfde categorie is per 1 januari 2024 €103.000,-.
- Per overtreding, voor rechtspersonen: ten hoogste het bedrag dat is bepaald voor de zesde categorie, bedoeld in artikel 23 vierde lid van het wetboek van Strafrecht, of indien dat meer is, 10 procent van de jaaromzet in het boekjaar voorafgaande aan het boekjaar waarin de boete wordt opgelegd. De zesde categorie bedraagt per 1 januari 2024 €1.030.000,-.

We merken op dat de boetemaxima voor de bestuurlijke boete bij de introductie daarvan lager waren dan de boetemaxima in de huidige Wgb. Vanaf 2007 lagen de boetemaxima namelijk op €45.000,- voor natuurlijke personen en op maximaal €450.000,- voor rechtspersonen, maatschappen of vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid.³⁹ In de memorie van toelichting bij de introductie van de bestuurlijke boete, wordt aangegeven dat voor de boetemaxima in de Wgb destijds aansluiting is gezocht bij de strafmaatbepalingen van de Wet op de economische delicten in samenhang met artikel 23 van het wetboek van Strafrecht.⁴⁰ In 2011 werd de Wgb vervolgens gewijzigd in de huidige bepaling met een verwijzing naar de boetecategorieën uit het wetboek van Strafrecht.⁴¹ Daarmee kwamen de boetemaxima voor overtreding van de Wgb hoger te liggen dan bij introductie van de bestuurlijke boete in 2007 het geval was. Inmiddels

liggen de boetemaxima in de Wgb meer dan twee keer zo hoog als de boetemaxima bij inwerkingtreding van de Wgb.

Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden

In 2011 werd artikel 33a aan het Bgb toegevoegd, waarmee de boetemaxima uit de Wgb verder werden ingevuld met verschillende boetecategorieën. Bij ministeriële regeling (de Rgb) moeten de overtredingen dan worden ingedeeld in één van deze boetecategorieën, en daarbij moet onderscheid worden gemaakt naar de functie van de overtreder.

Het Bgb vult de boetemaxima uit de Wgb momenteel met de volgende boetecategorieën verder in:

1. € 50 tot € 250;
2. € 250 tot € 500;
3. € 500 tot € 1.000;
4. € 1.000 tot € 10.000.⁴²

Artikel 33a derde lid van het Bgb biedt de mogelijkheid om een hogere boete vast te stellen, als de omstandigheden van het geval of de ernst van de overtreding daartoe aanleiding geven. Uit de toelichting bij dit artikel blijkt dat calculerend gedrag waarbij de standaardboete niet opweegt tegen het bereikte economische voordeel of meervoudig gebruik van verboden toepassingen, voorbeelden van verzwarende omstandigheden zijn.⁴³ Uit de motivering bij de boete moet dan blijken waarom voor een hoger bedrag is gekozen. Overigens is het andersom op grond van artikel 5:46 derde lid Awb ook altijd mogelijk om een lagere boete vast te stellen als de omstandigheden van het geval daartoe aanleiding geven.

³⁹ Zie: *Stb.* 2007, 125, artikel 97.

⁴⁰ Kamerstukken II, 30 474, nr. 3, 2005 – 2006, p. 36.

⁴¹ *Stb.* 2011, 235, artikel 97.

⁴² Zie artikel 33a Bgb.

⁴³ *Stb.* 2011, 377, p. 39 en 40.

Regeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden

De categorieën uit het Bgb worden vervolgens via de Rgb verder ingevuld. Artikel 9.6 van de Rgb bepaalt dat de hoogte van de bestuurlijke boete gelijk is aan het geldbedrag dat in bijlage XIII van de Rgb voor de desbetreffende overtreding staat vermeld. Bijlage XIII bevat de concrete boetebedragen, uitgesplitst naar type overtreding en type overtreder (voor gewasbeschermingsmiddelen uitgesplitst naar: distributeur, professionele gebruiker en niet-professionele gebruiker; voor biociden uitgesplitst naar: distributeur en toelatingshouder, industriële gebruiker, professionele gebruiker en agrariër, bedrijfsmatige niet-professionele gebruiker en niet-professionele gebruiker). In de toelichting bij de oorspronkelijke Rgb wordt aangegeven dat voor de hoogte van de bestuurlijke boete de bedragen in de Richtlijn voor strafvordering bestuurlijke transactie milieudelicten als uitgangspunt zijn genomen.⁴⁴ De bestuurlijke boetebedragen zijn vervolgens ten opzichte van deze strafvorderingsrichtlijnbedragen verhoogd, omdat er signalen waren dat de voorheen opgelegde boetes als te weinig afschrikkend werden ervaren.

De huidige boetebedragen uit Bijlage XIII bij de Rgb variëren tussen de €50,- en €5.000,-. In afwijking van deze standaardboetebedragen geldt verder het volgende:

- Voor biociden geldt dat het merendeel van de professionele gebruikers van biociden niet verplicht is om een bewijs van vakbekwaamheid te behalen.⁴⁵ Artikel 9.6 tweede lid Rgb bepaalt dat de boete voor een professionele gebruiker van biociden de helft van het standaardboetebedrag bedraagt, tenzij de gebruiker wel over een

bewijs van vakbekwaamheid beschikt of dient te beschikken en het gebruik van de desbetreffende biocide onderdeel uitmaakt van het verrichten van een dienst. De redenatie daarbij is dat een professionele gebruiker met een vakbekwaamheidsbewijs, opgeleid is in het toepassen van een gewasbeschermingsmiddel of biocide. Daarom mag van deze gebruiker worden verwacht dat hij over meer specifieke kennis beschikt dan iemand zonder vakbekwaamheidseis en kan de standaardboete voor de laatste groep lager zijn.⁴⁶

- Artikel 9.7 van de Rgb bepaalt dat bij herhaalde overtreding (recidive) binnen vijf jaar nadat een eerdere, soortgelijke overtreding is geconstateerd, de hoogte van de bestuurlijke boete wordt vermenigvuldigd met de factor 1,5.

De standaardboetebedragen uit bijlage XIII van de Rgb zijn niet statisch, maar sinds 2007 op meerdere punten aangepast:

- Het hoogste boetebedrag lag in 2007 op €2.500,- en ten tijde van schrijven van dit rapport op €5.000,-.⁴⁷
- Voor specifieke overtredingen is het standaardboetebedrag ook aangepast. Zo was de standaardboete voor het ongeoorloofd op de markt brengen of gebruiken van een gewasbeschermingsmiddel in strijd met een tijdelijke beperking of tijdelijk verbod oorspronkelijk €2.000,-, en bedraagt de standaardboete voor een distributeur voor dezelfde overtreding momenteel €5.000,-.⁴⁸ Ook voor het ongeoorloofd op de markt brengen, voorhanden hebben of gebruiken van een biocide in strijd met een tijdelijke beperking of tijdelijk verbod, lag de oorspronkelijke boete op €2.000,-, waar deze nu €5.000,- bedraagt.⁴⁹

⁴⁴ *Stb.* 2007, nr. 188, p. 35.

⁴⁵ *Stb.* 2011, nr. 21420, p. 20.

⁴⁶ *Stb.* 2011, nr. 21420, p. 20.

⁴⁷ Zie *Stb.* 2007, nr. 188; Bijlage XIII Rgb. Overigens is de standaardboete wel van toepassing op degene die het gebruik van

biociden als dienst aanbiedt (artikel 9.6, tweede lid, onderdeel b) ook al beschikt betrokkene niet over een bewijs van vakbekwaamheid.

⁴⁸ Zie *Stb.* 2007, nr. 188, p. 35; Bijlage XIII Rgb, rij 22.

⁴⁹ Zie *Stb.* 2007, nr. 188; Bijlage XIII Rgb, rij 66.

- Andersom is een aantal boetebedragen voor overtreding van een voorschrift of beperking verlaagd. Zo is overtreding van een voorschrift of beperking, verbonden aan een vrijstelling van een gewasbeschermingsmiddel voor maximaal 120 dagen, verlaagd van €2.000,- naar €1.000,- voor een distributeur en professionele gebruiker en naar €500,- voor een niet-professionele gebruiker.⁵⁰

4.3.2 Bestuurlijke boete in andere wetten

Om de bestuurlijke boete in de Wgb in context te kunnen plaatsen, hebben we in kaart gebracht hoe de bestuurlijke boete uit de Wgb zich verhoudt tot de bestuurlijke boete uit andere land- en tuinbouwwetten. Deze vergelijking maakt duidelijk dat de maximale boetebedragen onder de Wgb vergelijkbaar zijn met of hoger liggen dan de boetebedragen in andere wetten (figuur 6). Zo bedragen de hoogste standaardboetebedragen uit de Regeling handhaving en overige zaken Wet Dieren en uit de Regeling Plantgezondheidswet, €5.000,- en respectievelijk €2.500,-.⁵¹ De Landbouwkwaliteitswet en de Zaaizaad- en plantgoedwet 2005 bevatten (nog) niet de mogelijkheid van het opleggen van een bestuurlijke boete.

Boetemaximum in:	Wet	Besluit	Regeling
Wgb	Categorie 5 of 6 (of 10% jaaromzet)	€10.000,-	€5.000,-
Wet Dieren	Categorie 5 of 6 (of 10% jaaromzet)	€10.000,- of 10% jaaromzet ⁵²	€5.000,- ⁵³

⁵⁰ Zie Stb. 2007, nr. 188; Bijlage XIII Rgb, rij 21.

⁵¹ Zie Bijlage bij de Regeling handhaving en overige zaken Wet dieren, jo. artikel 2.2 van het Besluit Wet dieren; Bijlage 12 bij de Regeling plantgezondheid jo. artikel 8 van het Besluit plantgezondheid.

⁵² Besluit handhaving en overige zaken Wet Dieren.

⁵³ Regeling handhaving en overige zaken Wet Dieren.

⁵⁴ Besluit plantgezondheid.

⁵⁵ Regeling plantgezondheid.

Plantgezondheidswet	Categorie 2 of 3 Sr	€8.700,- of 10% jaaromzet ⁵⁴	€2.500,- ⁵⁵
Landbouwkwaliteitswet	Tuchtrechtelijke boete, categorie 3 Sr (€10.300,-)	n.v.t.	n.v.t.
Zaaizaad- en plantgoedwet 2005	Geen bestuurlijke boete		

Figuur 6. Maximale boetebedragen uit de Wgb vergeleken met bestuurlijke boetebedragen uit andere land- en tuinbouwwetgeving.

Verder is in 2023 een onderzoek uitgevoerd naar de bestuurlijke boete in de Wet Dieren.⁵⁶ Een bevinding uit dat onderzoek was dat er geen wens bestond voor een verhoging van boetecategorieën.⁵⁷ Volgens enkele toezichthouders waren de boetes in de Wet Dieren dusdanig hoog dat er “*waarschijnlijk minder een prikkel is om deze op de koop toe te nemen.*”⁵⁸ Een meerderheid van de stakeholders was van mening dat er meer en met name lagere boetecategorieën dan de huidige nodig zijn om maatwerk te kunnen leveren.⁵⁹

Een onderzoek uit 2022 naar de Zaaizaad- en plantgoedwet 2005 (Zpw) beveelt aan de bestuurlijke boete te introduceren, omdat de toezichthouders onder de Zpw niet over punitieve sanctiemogelijkheden beschikken.⁶⁰ Inmiddels wordt een wetsvoorstel voorbereid waarin de bestuurlijke boete op het terrein van de diensten Nak en Naktuinbouw beschikbaar wordt gemaakt.⁶¹

⁵⁶ Berenschot (2023). Bestuurlijk boete Wet Dieren.

⁵⁷ Berenschot (2023). Bestuurlijk boete Wet Dieren, p. 18.

⁵⁸ Berenschot (2023). Bestuurlijk boete Wet Dieren, p. 20.

⁵⁹ Berenschot (2023). Bestuurlijk boete Wet Dieren, p. 18.

⁶⁰ KWINK groep (2022). Evaluatie van het handavingsinstrumentarium gebaseerd op de ZPW en de LKW (2022).

⁶¹ Zie Kamerstukken II, 22 159, nr. 77.

4.3.3 Samenloop met het strafrecht

Voor overtreding van de Wgb is duale handhaving mogelijk, wat inhoudt dat handhaving zowel via het bestuursrecht als via het strafrecht kan plaatsvinden.⁶² De Wet economische delicten (Wed) bepaalt concreet welke overtredingen van de Wgb een ‘economisch delict’ opleveren en via het strafrecht kunnen worden gehandhaafd.⁶³ De Wed bepaalt dat sommige economische delicten onder de Wgb een ‘misdrijf’ opleveren wanneer zij opzettelijk zijn begaan, en een ‘overtreding’ (in de strafrechtelijke zin van het woord) als zij niet opzettelijk zijn begaan.⁶⁴ Het boetemaximum voor ‘misdrijven’ onder de Wgb ligt op maximaal de 5^e categorie uit artikel 23 van het wetboek van Strafrecht.⁶⁵ Het boetemaximum voor ‘overtredingen’ ligt op maximaal de 4^e categorie.⁶⁶

Uit de memorie van toelichting bij de Wgb blijkt dat handhaving via de bestuurlijke boete het uitgangspunt vormt en handhaving via het strafrecht een vangnet vormt.⁶⁷ Handhaving via het strafrecht is volgens de memorie van toelichting vooral aangewezen waar het gaat om “*aanmerkelijke en opzettelijke vormen van illegaal middelengebruik*”, zoals “*moedwillige overtredingen die leiden tot ernstig lichamelijk letsel of de dood van*

personen, of die ernstige gevolgen voor het milieu hebben. Ook ingeval van recidive ligt een strafrechtelijke aanpak in de rede. In het nog op te stellen handhavingsdocument zullen hierover concrete afspraken worden gemaakt.”⁶⁸

Het Handhavingsdocument en de Sanctiestrategie vulden de samenloop tussen bestuurlijke handhaving en strafrechtelijke handhaving verder in. Zoals in paragraaf 3.2.1 is beschreven, zijn beide documenten recentelijk ingetrokken, omdat de afspraken niet meer aansloten op de huidige praktijk.⁶⁹ In de documenten stond onder andere beschreven dat bepaalde overtredingen via het bestuursrecht moeten worden afgehandeld, terwijl deze overtredingen onder het huidige interventiekader via het strafrecht worden afgehandeld. Als gevolg daarvan werd het OM in sommige zaken niet-ontvankelijk verklaard.⁷⁰

In het kader van de samenloop tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving noemen we tot slot het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 13 juli 2015.⁷¹ De Afdeling constateert in dit advies dat er soms aanzienlijke, onverklaarbare verschillen in boetehoogte tussen strafrechtelijke boetes en bestuurlijke

⁶² Artikel 94 Wgb.

⁶³ Artikel 1 en artikel 1a Wet economische delicten.

⁶⁴ Zie artikel 1a sub 1 en sub 3 jo. Artikel 2 eerste lid van de Wet economische delicten.

⁶⁵ Artikel 6 eerste lid, sub 1 Wet economische delicten.

⁶⁶ Artikel 6 eerste lid, sub 1, 4 en 5 Wet op de economische delicten. Daarnaast kan voor economische delicten begaan door een rechtspersoon, een geldboete worden opgelegd tot ten hoogste het bedrag van de naast hogere categorie, indien de voor het feit bepaalde boetecategorie geen passende bestraffing toelaat, zie art. 23 zevende lid wetboek van Strafrecht.

⁶⁷ Kamerstukken II, 30 474, nr. 3, 2005 – 2006, p. 34.

⁶⁸ Kamerstukken II, 30 474, nr. 3, 2005 – 2006, p. 38. Volgens de memorie van toelichting is strafrechtelijke handhaving met name aangewezen bij: ernstige overtredingen, herhaalde overtredingen, overtredingen begaan door een criminele organisatie,

overtredingen begaan met behulp van frauduleuze constructies of overtredingen waarbij ingrijpende dwangmiddelen nodig zijn om de overtreding te kunnen vaststellen (Kamerstukken II 2005 – 2006, 30474, nr. 3, p. 43 en 47).

⁶⁹ Zie: ‘Nieuwe afspraken in de maak voor toezicht en handhaving Wet gewasbescherming en biociden’, nwwa.nl.

⁷⁰ Zie bijvoorbeeld: Rechtbank Rotterdam 17 november 2022, ECLI:NL:RBROT:2021:11271, “*Dit hof heeft op 22 maart 2019 het openbaar ministerie niet-ontvankelijk verklaard, omdat - kort gezegd - handhaving langs bestuursrechtelijke weg had moeten plaatsvinden in plaats van strafrechtelijke vervolging.*”

⁷¹ Raad van State (2015). Meer aandacht nodig voor rechtsbescherming burger bij bestuurlijke boetes, p. 7.

boetes voor dezelfde en vergelijkbare overtredingen bestaan en adviseert daarin meer eenheid aan te brengen.⁷² Ook benoemt de Afdeling dat de wetgever snel kiest voor het punitieve bestuursrecht, maar daarbij onvoldoende rekening houdt met de gevolgen van deze keuze voor de rechtsbescherming van de overtreder (de rechtsbescherming van de overtreder is onder het strafrecht namelijk met meer waarborgen omkleed dan onder het bestuursrecht).⁷³ Als reactie op dit advies ligt er een wetsvoorstel voor dat verankert dat de maximale hoogte van een bestuurlijke boete in principe niet hoger mag zijn dan de maximale strafrechtelijke geldboete voor dezelfde overtreding.⁷⁴ Dat is voor dit onderzoek relevant, omdat dit onderzoek zich ook richt op de vraag of de hoogte van de bestuurlijke boete aansluit bij de juiste boete-categorie uit het wetboek van Strafrecht.

4.4 Bestuurlijke boete in de praktijk

4.4.1 Cijfers over de bestuurlijke boete

Gewasbeschermingsmiddelen

In de periode 2019 tot november 2024 heeft de NVWA 989 bestuurlijke boetes opgelegd voor overtredingen van de Wgb die te maken hebben met gewasbeschermingsmiddelen (zie ook figuur 7).⁷⁵

⁷² Zie ook: Raad van State (2024). Advies van de RvS over Wet stroomlijning bestuurlijke boetemaxima en termijnen, p. 2.

⁷³ Voor een uitgebreide uiteenzetting van de verschillen in rechtsbescherming van de justitiabelen onder het bestuursrecht en het strafrecht, verwijzen we naar: Raad van State (2015). Meer aandacht nodig voor rechtsbescherming burger bij bestuurlijke boetes, paragraaf 4.

⁷⁴ Zie wetsvoorstel ‘Wet stroomlijning bestuurlijke boetemaxima en termijnen’.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024 ⁷⁶
Bestuurlijke boetes	245	175	183	176	183	27

Figuur 7. Aantal door NVWA opgelegde bestuurlijke boetes op grond van de Wgb voor overtredingen m.b.t. gewasbeschermingsmiddelen in de periode 2019 – 2024 (bron: NVWA).

De boetebedragen variëren van €113,- tot €9.000,-. Bij ruim 90% van de opgelegde boetes lag het boetebedrag op €2.500,- of lager. Sinds 2019 is incidenteel een boete opgelegd van meer dan €5.000,-. Uit het overzicht kunnen wij niet opmaken aan welk type overtreder de boete is opgelegd.

	€ 0 – 2.500	€ 2.501 – 5.000	€ 5.001 – 7.500	€ 7.501 – 10.000
Aantal boetes	901	82	5	1
Aandeel	91,1%	8,3%	0,5%	0,1%

Figuur 8. Hoogte van de door NVWA opgelegde bestuurlijke boetes op grond van de Wgb voor overtredingen m.b.t. gewasbeschermingsmiddelen in de periode 2019 – 2024. *Het betreft een uitdraai van 6 november 2024 (bron: NVWA).

Het vaakst opgelegde boetebedrag is €1.500,- (327 boetes), waarvoor het grootste deel is opgelegd voor verkeerd gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.⁷⁷ Het hoogste boetebedrag van €9.000,- is één keer opgelegd voor het op de markt brengen of gebruiken van

⁷⁵ De gegevens zijn afkomstig van de NVWA met peildatum 6 november 2024. De meest recente overtreding in het bestand dateert van 4 juni 2024.

⁷⁶ Het cijfer van het aantal boetes in 2024 is niet volledig. De cijfers zijn afkomstig uit een uitdraai van boeteregistratie van de NVWA van 6 november 2024. Boetes opgelegd na die datum ontbreken in het cijfer en mogelijk zijn ook niet alle boetes in 2024 van voor die datum opgenomen.

⁷⁷ Het betreft de overtreding van artikel 55 van de Verordening Gewasbeschermingsmiddelen.

gewasbeschermingsmiddelen als het gehalte werkzame stof en verdere samenstelling afwijkt van wat wettelijk is voorgeschreven.⁷⁸

In ongeveer een kwart van de gevallen is de bestuurlijke boete opgelegd door de NVWA nadat de overtreding is geconstateerd door een waterschap (253 boetes). Waterschappen treden niet sanctionerend op voor overtredingen van de Wgb, maar stellen een rapport van bevindingen op dat ze toesturen aan de NVWA. De NVWA legt op basis daarvan de bestuurlijke boete op.

De NVWA kijkt bij het opleggen van bestuurlijke boetes in sommige gevallen af van de standaardboetebedragen uit de Rgb. Hoe vaak dit sinds 2019 is gebeurd, kunnen we op basis van de gegevens die we van de NVWA hebben ontvangen, niet exact vaststellen. Dát bestuurlijke boetes in de periode 2019 - 2024 in afwijking van standaardboetebedragen naar boven of naar beneden zijn afgesteld, valt wel uit de gegevens af te leiden. Zo is sinds 2019 vijf keer een hogere boete opgelegd dan het hoogste standaardboetebedrag van €5.000,- uit de Rgb.⁷⁹ En op basis van een steekproef waarbij is gekeken naar bestuurlijke boetes voor een specifieke overtreding, stellen we vast dat van de 64 opgelegde boetes *in ieder geval* 14 boetes afwijken van de standaardbedragen.⁸⁰ Bij zes daarvan lag het opgelegde bedrag lager en bij zeven hoger dan het standaardboetebedrag uit de Rgb. De gegevens van de NVWA bieden geen inzicht in de redenen om

af te wijken van de standaardboetebedragen, bijvoorbeeld of sprake is van recidive of van verzwarende of juist verzachtende omstandigheden.

De NVWA heeft verder aangegeven dat in het verleden één keer een boete is opgelegd voor overtreding van artikel 19 van de Wgb, waarbij is gedifferentieerd naar omzet van de onderneming (1% van de omzet van de onderneming). Het betrof een zaak uit 2014, waarover het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) uiteindelijk in hoger beroep op 12 februari 2019 uitspraak heeft gedaan.⁸¹ Uit deze uitspraak valt af te leiden dat de Rgb weliswaar standaardboetebedragen bevat, maar dat het boetebedrag afgestemd moet zijn op “*de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan appellante kan worden verweten, rekening houdend met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd*” en dat het daarom mogelijk is om van deze standaardboetebedragen af te wijken.⁸² In de betreffende zaak werd een boete van 1% van de jaaromzet passend geacht, aangezien het de vierde overtreding binnen een periode van vijf jaar betrof, waarbij er sprake was van calculerend gedrag.⁸³ Hoewel in dit geval het CBb de boete evenredig achtte, ontstaat uit gesprekken met de NVWA wel het beeld dat het in de praktijk lastig kan zijn om af te wijken van de standaardboetebedragen. Redenen daarvoor zijn dat afwijken van standaardboetebedragen goed moet worden gemotiveerd, en dat dit vaker zal leiden tot bezwaar- en beroepszaken⁸⁴. Ook geeft de NVWA aan dat differentiatie naar omzet meer capaciteit kost dan het opleggen van het

⁷⁸ Het betreft overtreding van artikel 22 tweede lid van de Wgb.

⁷⁹ Daarbij past de kanttekening dat het in 2 gevallen overtredingen van meerdere voorschriften betrof, en het dus om een ‘gestapelde’ boete kan gaan.

⁸⁰ We hebben gekeken naar overtreding van artikel 20 eerste lid Wgb jo. artikel 28 eerste lid Verordening Gewasbeschermingsmiddelen. Mogelijk is het aantal afwijkingen nog hoger. Omdat de Wgb voor verschillende type overtreeders verschillende boetebedragen bevat (en wij alleen beschikken over het opgelegde boetebedrag, maar niet weten om welk type overtreder het gaat), kunnen we het exacte aantal afwijkingen niet vaststellen.

⁸¹ CBb 12 februari 2019, ECLI:NL:2019:65. Overigens is deze overtreding en bestuurlijke boete niet opgenomen in de cijfers in figuur 7 en 8, omdat het een overtreding betrof uit 2014 en de tabel boetes voor overtredingen uit de periode 2019 t/m 2024 bevat.

⁸² CBb 12 februari 2019, ECLI:NL:CBB:2019:65, r.o. 5.2.

⁸³ CBb 12 februari 2019, ECLI:NL:CBB:2019:65.

⁸⁴ Ook in de zaak waarin voor de hoogte van de bestuurlijke boete werd gedifferentieerd naar omzet, werd bezwaar en (hoger) beroep ingesteld, zie: CBb 12 februari 2019, ECLI:NL:CBB:2019:65.

standaardboetebedrag, bijvoorbeeld omdat de omzet moet worden berekend.

Biociden

Voor biociden beschikken we over cijfers van opgelegde bestuurlijke boetes door de NVWA en de ILT.

De NVWA heeft in de periode 2020 t/m 2024 in totaal negen bestuurlijke boetes opgelegd voor overtredingen met biociden. Dit betrof boetes voor biociden die door de NVWA zijn opgelegd in combinatie met een boete voor gewasbeschermingsmiddelen. De boetebedragen varieerden van €500,- tot €5.500,-. De hoogste boete (€5.500,-) werd opgelegd voor het voorhanden of op voorraad hebben van niet in Nederland toegelaten of niet geregistreerde gewasbeschermingsmiddelen en biociden en voor het gebruiken van een gewasbeschermingsmiddel dat niet in Nederland is toegelaten.

Voor overtredingen met biociden zijn in de periode 2020 t/m 2024 ook boetes opgelegd via het boetebureau van de ILT, naar aanleiding van een rapport van bevindingen van de ILT zelf of van de NVWA. Het betrof een totaal van 134 bestuurlijke boetes.⁸⁵ In figuur 9 en 10, is per jaar in deze periode inzichtelijk gemaakt hoeveel bestuurlijke boetes het boetebureau van de ILT heeft opgelegd voor overtredingen met biociden, en hoe de boetehoogten zijn verspreid.

	2020	2021	2022	2023	2024
Bestuurlijke boetes	6	66	40	11	19

Figuur 9. Aantal door ILT opgelegde bestuurlijke boetes op grond van de Wgb voor overtredingen m.b.t. biociden in de periode 2020 – 2024. (bron: ILT).

⁸⁵ Het betrof 127 bestuurlijke boetes voor overtredingen met biociden naar aanleiding van een rapport van bevindingen van de NVWA, en 7 bestuurlijke boetes naar aanleiding van een rapport van bevindingen van de ILT.

	€ 0 – 2.500	€ 2.501 – 5.000	€ 5.001 – 7.500	€ 7.501 – 10.000
Aantal	116	13	3	2
Aandeel	85,6%	9,7%	2,2%	1,5%

Figuur 10. Hoogte van de door ILT opgelegde bestuurlijke boetes op grond van de Wgb voor overtredingen m.b.t. biociden in de periode 2020 – 2024. (bron: ILT).

De boetes opgelegd door het boetebureau van ILT voor overtredingen met biociden, bedroegen tussen de €250,- en de €8.000,-. De boetes van €250,- en €8.000,- werden beide opgelegd voor het op de markt brengen of gebruiken van een biocide zonder dat daarvoor een toelating is verleend.⁸⁶ De standaardboetebedragen voor deze overtreding bedragen volgens bijlage XIII van de Rgb tussen de €1.500,- en de €2.500,-, afhankelijk van het type overtreder. Hieruit kunnen we afleiden dat in ieder geval in deze specifieke gevallen, voor het daadwerkelijk opgelegde boetebedrag naar onder of naar boven is afgeweken van het standaardboetebedrag.

Het boetebedrag dat door het boetebureau van de ILT voor overtredingen met biociden het vaakst is opgelegd, bedroeg €1.500,- (76 keer, waarvan 75 keer voor het op de markt brengen of gebruiken van een biocide zonder dat daarvoor een toelating is verleend⁸⁷), gevolgd door een boete van €2.500,- (27 keer).

In 28 gevallen waarin het boetebureau van de ILT voor overtredingen met biociden een boete oplegde, werd bezwaar ingesteld, waarvan twee bezwaarzaken nog in behandeling zijn. Van de 26 gevallen waarin het bezwaar wel al is afgehandeld, werd in 10 gevallen na het bezwaar een lager boetebedrag vastgesteld. Er werden geen hogere boetebedragen

⁸⁶ Overtreding van artikel 43 eerste lid van de Wgb jo. artikel 17 vijfde lid van de Biocidenverordening.

⁸⁷ Idem.

vastgesteld na bezwaar. In twee gevallen werd de boete met €4.000,- verminderd, en in zes gevallen met €1.500,-. We hebben niet kunnen achterhalen wat de redenen waren voor het lager vaststellen van de bestuurlijke boete in het besluit op bezwaar.

Bestuurlijke boetebedragen in vergelijking met strafrechtelijke boetes

De bestuurlijke boete ligt in de praktijk lager dan de boetes die via het strafrecht voor economische delicten onder de Wgb worden opgelegd. Het OM heeft namelijk in een gesprek aangegeven dat de opgelegde boetes onder het strafrecht voor overtredingen van de Wgb, in de praktijk tussen de €5.000,- en de €50.000,- bedragen. Het is onbekend om welke overtredingen van de Wgb het precies ging. Wel plaatsen we de kanttekening dat vooral “*aanmerkelijke en opzettelijke vormen van illegaal middelengebruik*” via het strafrecht zullen worden afgedaan.⁸⁸

4.4.2 Gepercipieerde effecten

Met name toezichthouders geven aan dat het gepercipieerde effect van de bestuurlijke boete afhankelijk is van degene aan wie de bestuurlijke boete wordt opgelegd. Een bestuurlijke boete zal door een kleine onderneming met een relatief lage omzet eerder als hoog en afschrikkend worden ervaren dan door een grote onderneming met hogere omzet. De standaardboetebedragen zijn voor sommige grote ondernemingen niet hoog genoeg om afschrikkend te zijn. Gesprekspartners geven aan dat het in sommige gevallen economisch voordeliger is om een bestuurlijke boete te riskeren dan om verlies van een oogst te riskeren. In dergelijke gevallen vormt de bestuurlijke boete onvoldoende prikkel voor naleving. Dit werd zowel aangegeven voor biociden als voor gewasbeschermingsmiddelen.

⁸⁸ Kamerstukken II, 30 474, nr. 3, 2005 – 2006, p. 38.

⁸⁹ Zie bijlage XIII van de Rgb.

⁹⁰ Artikel 9.6 tweede lid Rgb.

Mogelijkheden voor differentiatie in boetebedragen

In de gesprekken is de mogelijkheid verkend om meer differentiatie in de standaardboetebedragen aan te brengen. We wijzen er hierbij op dat er bij het opleggen van een bestuurlijke boete al op verschillende manieren kan worden gedifferentieerd. Uit de hoogte van de opgelegde boetes blijkt bovendien dat dit in de praktijk ook al gebeurt.

- Voor de standaardboetebedragen wordt al onderscheid gemaakt naar *type* overtreder, namelijk naar distributeur, professionele gebruiker en niet-professionele gebruiker voor overtredingen met gewasbeschermingsmiddelen.⁸⁹ En voor overtredingen met biociden naar distributeurs en toelatinghouders, industriële gebruikers, professionele gebruikers en agrariërs, bedrijfsmatige niet-professionele gebruikers en niet-professionele gebruikers. De standaardboetebedragen zijn afgestemd op het type overtreder, waarbij de standaardboetebedragen het laagst liggen voor de niet-professionele gebruiker.
- In 2011 werd met artikel 9.6 lid 2 van de Rgb, nog een extra differentiatie toegevoegd voor professionele gebruikers van biociden die wel of niet beschikken over een bewijs van vakbekwaamheid.⁹⁰
- Het is mogelijk om een hogere boete vast te stellen, als de omstandigheden van het geval of de ernst van de overtreding daartoe aanleiding geven, bijvoorbeeld bij calculerend gedrag waarbij de standaardboete niet opweegt tegen het bereikte economische voordeel of bij meervoudig gebruik van verboden toepassingen.⁹¹
- Bij herhaalde overtreding (recidive) binnen vijf jaar nadat een eerdere, soortgelijke overtreding is geconstateerd, wordt de hoogte van de standaardboete vermenigvuldigd met de factor 1,5.⁹²

⁹¹ Artikel 33a derde lid Bgb; *Stb.* 2011, 377, p. 39 & 40.

⁹² Artikel 9.7 Rgb.

- Op grond van artikel 5:46 derde lid Awb is het altijd mogelijk om een lagere boete vast te stellen dan het standaardboetebedrag, als de omstandigheden van het geval daartoe aanleiding geven.
- Tot slot dienen de meer ernstige overtredingen (bijvoorbeeld waarbij sprake is van aanmerkelijke en opzettelijke vormen van illegaal middelengebruik), over te worden gedragen aan het OM. De overtreding kan dan via het strafrecht worden afgedaan, en de strafrechtelijke boete ligt over het algemeen hoger dan de bestuurlijke boete.

In de gesprekken is de mogelijkheid verkend om in aanvulling op het bovenstaande, nog meer differentiatie aan te brengen. Bijvoorbeeld door differentiatie naar omzet onderdeel te maken van de standaardboetebedragen. Door de boetes te differentiëren naar omzet, zullen de bedragen voor grotere ondernemingen hoger uitvallen en daarmee voor hen een afschrikwekkender effect hebben. Voor kleinere ondernemingen zal de boete juist relatief lager uitvallen en daarmee rechtvaardiger uitpakken.

Zoals hierboven beschreven, geeft de wet al ruimte om af te wijken van de standaardboetebedragen uit de Rgb. Het is daarmee in theorie ook mogelijk om een boete op te leggen gedifferentieerd naar de omzet. Echter, de NVWA geeft aan dat dit in de praktijk lastig is. Bijvoorbeeld omdat het berekenen van de omzet veel handhavingscapaciteit kost en omdat het afwijken van de standaardboetebedragen extra goed moet worden gemotiveerd en in de praktijk vaker tot bezwaar- en beroepszaken zal leiden. Anderzijds denken gesprekspartners dat het differentiëren van boetebedragen naar omzet tot minder bezwaar- en beroepszaken kan leiden vanuit kleinere ondernemers, omdat het boetebedrag voor hen rechtvaardiger uitvalt.

Andere dimensies van naleving

Gesprekspartners geven aan dat de beperkte naleving van de Wgb ook te maken heeft met het feit dat de pakkans bij overtredingen laag is (zie ook:

paragraaf 3.2.2). Er zijn echter aanwijzingen dat als de pakkans omhoog gaat, dit niet per se tot betere naleving zal leiden. De NVWA baseert zich hierbij op de ervaringen met risicogericht toezicht. Zelfs wanneer telers weten dat er verscherpt toezicht wordt gehouden op 'hun' deel van de sector, worden er alsnog veel overtredingen door de NVWA geconstateerd.

De bestuurlijke boete is niet het enige instrument dat kan worden ingezet bij bestuursrechtelijke handhaving. Interventies zoals het opleggen van last onder dwangsom (LOD) hebben volgens sommige gesprekspartners meer effect, omdat het bedrag van die dwangsom uiteindelijk hoger kan oplopen dan het bedrag van de bestuurlijke boete. Het opleggen van een LOD kost echter veel handhavingscapaciteit.

Tot slot is door gesprekspartners genoemd dat overtreding van de Wgb kan leiden tot korting op EU-subsidies voor agrarische bedrijven. Dit wordt in de praktijk als ingrijpender ervaren door bedrijven, omdat het over het algemeen om veel grotere bedragen gaat, dan het opleggen van een bestuurlijke boete. De NVWA geeft aan dat het opleggen van de bestuurlijke boete en de korting van de EU-subsidies twee verschillende trajecten zijn en dat de NVWA bij het opleggen van de bestuurlijke boete geen rekening houdt met de mogelijke consequentie van een subsidiekorting.

4.5 Conclusies

We hebben in dit hoofdstuk onderzocht of: 1) het instrument bestuurlijke boete bijdraagt aan het bevorderen van de naleving van de Wgb; 2) de hoogte van de bestuurlijke boete aangepast zou moeten worden om de effectiviteit van het instrument te vergroten; 3) de hoogte van de bestuurlijke boete aansluit bij de juiste categorie uit het wetboek van Strafrecht. We beschrijven hierna per onderzoeksvraag onze belangrijkste bevindingen. Vervolgens sluiten we af met conclusies en aanbevelingen.

Bijdrage aan naleving

Het instrument bestuurlijke boete werd oorspronkelijk geïntroduceerd vanuit de wens de handhaving op het terrein van gewasbeschermingsmiddelen en biociden te versterken.⁹³ De bestuurlijke boete is onderdeel van een breder palet aan handhavingsmogelijkheden. De Wgb bevat naast de bestuurlijke boete nog andere bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten, zoals het intrekken van een bewijs van vakbekwaamheid of een vergunning, het opleggen van een last onder dwangsom en het stilleggen van activiteiten. Bij ernstige overtredingen bestaat bovendien de mogelijkheid tot strafrechtelijke vervolging. De Wgb bevat ook nog de mogelijkheid om via privaatrechtelijke weg de schade te verhalen op de overtreder.

Er zijn aanwijzingen dat de bestuurlijke boete – in combinatie met de lage controlekans (zie hoofdstuk 3) – in beperkte mate bijdraagt aan het bevorderen van naleving van de Wgb. Ondanks dat de NVWA sinds 2019 bijna duizend bestuurlijke boetes heeft opgelegd, is de naleving van de Wgb voor gewasbeschermingsmiddelen laag.⁹⁴ In veel van de gecontroleerde sectoren worden bij ongeveer een derde of meer van de inspecties overtredingen geconstateerd door de NVWA. Zelfs wanneer telers weten dat de NVWA verscherpt toezicht houdt op een specifieke teelt, worden er alsnog veel overtredingen geconstateerd. Er zijn signalen, zowel voor gewasbeschermingsmiddelen als biociden, dat sommige ondernemingen het risico op een boete incalculeren. Met name voor agrarische en niet-agrarische ondernemingen met een hoge omzet, zou de financiële impact van een boete relatief gering zijn.

Hoogte van de boete

Het instrument bestuurlijke boete is in de Wgb gelaagd ingevuld. De wet zelf bevat hoge maximumbedragen die zijn gekoppeld aan de categorie 5 en 6

van het wetboek van Strafrecht. In het Bgb en de Rgb zijn de maximumbedragen in hoogte teruggebracht. De standaardboetebedragen in de Rgb variëren van tussen de €50,- en €5.000,- afhankelijk van het type overtreding en het type overtreder. Hiervan kan worden afgeweken in het geval van recidive of als de omstandigheden of de ernst van de overtreding daartoe aanleiding geven.

De constatering dat de bestuurlijke boete maar beperkt bijdraagt aan naleving van de Wgb, betekent niet automatisch dat de hoogte van de bestuurlijke boete in de Wgb moet worden aangepast. Hierna zetten we de voors en tegens van het verhogen de boetebedragen op een rij.

Argumenten voor een verhoging

Een verhoging van de standaardboetebedragen zou een bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van de naleving. Zoals genoemd is sanctie-ernst één van de handavingsdimensies die naleving beïnvloedt. Verhoging van de boetes betekent dat de sanctie-ernst toeneemt. Dat leidt er mogelijk toe dat bedrijven die nu nog bewust het risico op een boete incalculeren hun naleving verbeteren.

Hoewel bij zwaarwegende omstandigheden al de mogelijkheid bestaat om een hogere boete op te leggen dan het standaardboetebedrag en in de praktijk ook van die mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, heeft een verhoging van de standaardboetebedragen voordelen. Het afwijken van de standaardboetebedragen moet extra goed gemotiveerd worden en leidt geregeld leidt tot extra bezwaar- en beroepszaken. Verhoging van de standaardboetebedragen betekent dat de toezichthouder hogere boetebedragen kan opleggen, zonder dat hij extra hoeft te onderbouwen waarom van een (lager) standaardboetebedrag is afgeweken.

⁹³ Kamerstukken II, 30 474, nr. 3, 2005 – 2006, p. 34.

⁹⁴ Voor biociden is er geen goed beeld van de naleving van de Wgb.

Het verhogen van de standaardboetebedragen tot € 10.000,- is betrekkelijk eenvoudig te regelen. Dat vereist alleen wijziging van de standaardboetebedragen in de Rgb. Verdere verhoging zou betekenen dat ook het Bgb moet worden aangepast. Het maximumbedrag van € 25.750,- is hierbij op dit moment de bovengrens in verband met de afstemming op het strafrecht. Dat lichten we verderop in deze paragraaf onder het kopje ‘Aansluiting bestuurlijke boete bij boetecategorieën uit het Strafrecht’ verder toe.

Argumenten tegen een verhoging

Er zijn ook duidelijke argumenten om terughoudend te zijn met het verhogen van de standaardboetebedragen.

Om te beginnen zijn de standaardboetebedragen uit de Rgb in de afgelopen jaren op verschillende momenten heroverwogen en voor sommige overtredingen verhoogd en voor andere overtredingen verlaagd. Het is dus niet zo dat de huidige bedragen sinds de introductie in 2007 nooit meer zijn aangepast en zijn gedateerd. Vergeleken met andere land- en tuinbouwwetten zijn de standaardboetebedragen in de Rgb bovendien vergelijkbaar of zelfs hoger. Daarbij past wel de opmerking dat voor een goede vergelijking ook gekeken zou moeten worden naar de ernst van de overtredingen (negatieve impact op mens en milieu).

Verder komt het in de praktijk niet alleen geregeld voor dat de NVWA en de ILT naar boven toe afwijken, maar wordt ook geregeld een lagere boete opgelegd dan het standaardboetebedrag. Kennelijk rechtvaardigen de omstandigheden in die gevallen een lagere boete. Stakeholders wijzen er bovendien op dat voor sommige kleine ondernemingen de huidige boetebedragen al aanzienlijk zijn. Verhoging van de standaardboetebedragen kan tot gevolg hebben dat de bedragen voor deze categorie bedrijven (nog) minder passend worden.

Binnen het palet aan handhavingsinstrumenten dat de Wgb biedt, is de bestuurlijke boete complementair aan de andere instrumenten. Voor ernstige of herhaalde overtredingen, biedt de wet verschillende mogelijkheden, zoals het stilleggen van activiteiten en het intrekken van vergunningen. Voor nog zwaardere vergrijpen is het strafrecht beschikbaar. De bestuurlijke boete is juist een geschikt instrument voor het aanpakken van overtredingen die variëren van licht tot matig ernstig. Verhoging van de standaardboetebedragen zou betekenen dat de bestuurlijke boete qua sanctie-ernst dichterbij de buurt komt van de andere handhavingsinstrumenten en minder passend wordt voor de minder zware overtredingen.

Het is tot slot niet aannemelijk dat enkel het verhogen van de boetebedragen zal leiden tot betere naleving. Naleving is namelijk afhankelijk van veel factoren. De ingeschatte sanctie-ernst, in dit geval de hoogte van de boete, is één van die factoren. Andere factoren zijn bijvoorbeeld de bekendheid van de doelgroep met de regels, het draagvlak onder de doelgroep voor de regels en de ingeschatte kans dat een overtreding wordt geconstateerd en gesanctioneerd. Van de controlekans is bekend dat die door het relatief kleine aantal controles (afgezet tegen de omvang van doelgroep) erg laag is (zie hoofdstuk 3). Het verhogen van de controlekans kan een effectievere prikkel zijn dan het verhogen van een boete, omdat de consequenties van een controle groter kunnen zijn dan alleen het opgelegd krijgen van een boete. Een overtreding van de Wgb kan voor telers tevens betekenen dat ze gekort worden op hun EU-subsidie. Dit gaat in de praktijk om grotere bedragen en wordt als zeer ingrijpend ervaren.

Aansluiting bestuurlijke boete bij boetecategorieën uit het Strafrecht

Voor dit onderzoek zijn wij ook gevraagd te kijken naar de aansluiting van de bestuurlijke boetebedragen voor overtreding van de Wgb, bij de boetecategorieën uit het Strafrecht.

Het boetemaximum voor de bestuurlijke boete in de Wgb ligt *in theorie* hoger dan het boetemaximum voor de strafrechtelijke boete. De boetemaxima voor een bestuurlijke boete uit de Wgb corresponderen met de categorieën 5 en 6 uit het wetboek van Strafrecht, terwijl voor een overtreding van de Wgb dat een economisch delict oplevert via het strafrecht maximaal een boete van categorie 4 of 5 kan worden opgelegd.⁹⁵

In de praktijk liggen de bestuurlijke boetes die worden opgelegd voor overtredingen van de Wgb wel lager dan boetes die worden opgelegd via het strafrecht. Zo lagen de bestuurlijke boetes over de periode 2019 – 2024 onder de €10.000,- en de strafrechtelijke boetes volgens het OM tussen de €5.000,- en de €50.000,-. We hebben de typen overtredingen waarvoor de bestuurlijke boetes werden opgelegd, niet met elkaar kunnen vergelijken.

De Raad van State heeft eerder geadviseerd dat de bestuurlijke boete in beginsel niet hoger mag zijn dan de strafrechtelijke boete voor dezelfde gedraging. Om dit uitgangspunt te codificeren, wordt nu een wetsvoorstel voorbereid.⁹⁶ Om recht te doen aan dit uitgangspunt zouden de boetemaxima uit de Wgb moeten worden verlaagd naar categorie 4 en 5 uit artikel 23 van het wetboek van Strafrecht. Dit betekent een bovengrens in de Wgb van €25.750,- voor overtredingen (categorie 4 uit het wetboek van Strafrecht) en €103.000,- voor misdrijven (categorie 5 uit het wetboek van Strafrecht). Dit zal waarschijnlijk geen consequenties hebben voor de praktijk, aangezien in de Bgb en Rgb lagere boetedragingen zijn vastgelegd en de bestuurlijke boetes die in de praktijk worden opgelegd ruim onder maxima uit de Wgb liggen. Ter vergelijking: in de periode 2019 - 2024 was de hoogst opgelegde bestuurlijke boete €9.000,-.

⁹⁵ Artikel 1, artikel 1a Wet economische delicten jo. Artikel 6 eerste lid sub 1, 4 en 5 van de Wet op de economische delicten.

Conclusie en aanbevelingen

Alles overziend trekken wij de volgende conclusies ten aanzien van de onderzoeksvragen:

- De bestuurlijke boete voor overtredingen van de Wgb draagt maar in beperkte mate bij aan naleving van de Wgb.
- Het is niet aannemelijk dat enkel het verhogen van de boetebedragen zal leiden tot betere naleving van de Wgb.
- Om recht te doen aan het uitgangspunt dat de bestuurlijke boete in beginsel niet hoger mag zijn dan de strafrechtelijke boete, zouden de boetemaxima in de Wgb moeten worden verlaagd naar de boetemaxima voor strafrechtelijke boetes uit het wetboek van Strafrecht.

We bevelen aan om in brede zin onderzoek te doen naar het vergroten van de naleving van de Wgb, waarbij alle dimensies van naleving in ogenschouw worden genomen. Daarin zou onder andere aandacht moeten zijn voor de inrichting en invulling van het toezicht en het volledige palet aan handhavinginstrumenten, waaronder de bestuurlijke boete.

Wat de bestuurlijke boete betreft, raden we aan om in het onderzoek de volgende maatregelen verder te onderzoeken:

- *De ruimte in de wet om bij zwaarwegende omstandigheden af te wijken van de standaardboetebedragen uit de Rgb.* De Wgb biedt de mogelijkheid om af te wijken van standaardboetebedragen. Dit gebeurt soms ook, maar op basis van de beschikbare gegevens is niet af te leiden wanneer dit gebeurt, hoe vaak dit gebeurt en of de ruimte

⁹⁶ Zie wetsvoorstel 'Wet stroomlijning bestuurlijke boetemaxima en termijnen'. Overigens biedt dit wetsvoorstel wel de ruimte om van dit uitgangspunt af te wijken, maar dan moet dit bij wet in formele zin worden geregeld.

om af te wijken beter benut kan worden om de effectiviteit van het instrument bestuurlijke boete te vergroten.

- *Verdere differentiatie in de standaardboetebedragen, bijvoorbeeld door een omzetcomponent toe te voegen.* De Wgb biedt in theorie de ruimte om bij het bepalen van de hoogte van de boete af te wijken van de standaardboetebedragen en bijvoorbeeld te differentiëren naar hoogte van de omzet van een onderneming als de omstandigheden van het geval daartoe aanleiding geven. Dit blijkt in de praktijk echter lastig, omdat goed moet worden gemotiveerd waarom wordt afgeweken van de standaardboetebedragen uit de Rgb. Dat is arbeidsintensief. De standaardboetebedragen zijn nu al gedifferentieerd naar de rol in de keten en het type gebruik (professioneel / niet-professioneel). Mogelijk kan aan de standaardboetebedragen uit de Rgb een omzetcomponent worden toegevoegd. Bestuurlijke boetes worden daarmee mogelijk afschrikwekkender voor met name grote ondernemingen. Of deze maatregel effectief en uitvoerbaar is, moet worden onderzocht.

5. Algemeen verbindend verklaren

5.1 Onderzoeksvraag en afbakening

De Wgb biedt de mogelijkheid voor de minister om te besluiten tot een algemeenverbindendverklaring (hierna: AVV). Voor het onderwerp AVV zijn de volgende onderzoeksvragen meegegeven:

Welke mogelijkheden zijn er om algemeen verbindend verklaren te verbreden?

Wat zijn de voor- en nadelen van deze mogelijkheden?

Op dit moment is er op grond van de Wgb één set aan voorschriften algemeen verbindend verklaard. Dit onderzoek richt zich op het in kaart brengen van andere onderwerpen die via AVV kunnen worden geregeld. Een uitputtende toets op haalbaarheid en wenselijkheid daarvan valt buiten de scope van het onderzoek.

In dit hoofdstuk zetten we achtereenvolgens het juridisch en het theoretisch kader van AVV uiteen (5.2), en behandelen we de ervaringen in de praktijk met de huidige AVV en de opvattingen van stakeholders over het instellen van AVV voor andere onderwerpen (5.3). We sluiten het hoofdstuk af met conclusies (5.4).

⁹⁷ Artikel 111 tweede lid Wgb. In de toelichting bij dit artikel wordt nader toegelicht hoe dit kan worden beoordeeld, zie ook Kamerstukken II 2005 – 2006, 30474, nr. 3, p. 43 en 47.

5.2 Juridisch en theoretisch kader

5.2.1 Juridisch kader

Artikel 111 eerste lid van de Wgb biedt sinds 2007 de mogelijkheid om een schriftelijke overeenkomst tussen degenen die een beroep of bedrijf uitoefenen, en waarvan de bepalingen gaan over onderwerpen zoals bedoeld in hoofdstuk 6, paragraaf 1 van de Wgb, algemeen verbindend te verklaren. Hoofdstuk 6, paragraaf 1 van de Wgb gaat over vakbekwaamheidseisen, reclame en opslag.

Een verzoek tot AVV kan slechts worden ingediend door individuen of organisaties die, op basis van hun aantal en omzet, een belangrijke meerderheid vertegenwoordigen van degenen die binnen een beroepskolom of beroepsgroep handelingen met gewasbeschermingsmiddelen of biociden verrichten.⁹⁷ Een besluit tot AVV geldt voor maximaal 5 jaar.⁹⁸

Door een overeenkomst algemeen verbindend te verklaren, bindt de overeenkomst niet alleen degenen die partij zijn bij die overeenkomst, maar in beginsel iedereen (dus ook partijen die niet zelf de voorschriften hebben opgesteld of ondertekend).⁹⁹ Het is wel mogelijk om een ontheffing van de minister te ontvangen voor naleving van de voorschriften waarop AVV is toegepast, indien de handelingen met gewasbeschermingsmiddelen of biociden worden verricht op een wijze die minstens gelijkwaardig zijn aan

⁹⁸ Artikel 112 derde lid Wgb.

⁹⁹ Naleving van de AVV is op grond van artikel 115 Wgb verplicht gesteld.

de manier waarop die handelingen volgens AVV uitgevoerd zouden moeten worden.¹⁰⁰

In de memorie van toelichting bij de Wgb is verder benoemd dat de partijen voor wie AVV geldt, zelf onderling de naleving van deze afspraken moeten afdwingen.¹⁰¹ Handhaving vindt dus in beginsel plaats via de privaatrechtelijke weg.¹⁰²

5.2.2 Aanleiding en motivering van AVV in de Wgb

Aanleiding voor de introductie van de mogelijkheid van AVV in de Wgb, is dat in het verleden door de sector veel moeite is gedaan om bindende, collectieve afspraken te maken over met name de distributie van gewasbeschermingsmiddelen.¹⁰³ Echter, een systeem gebaseerd op vrijwilligheid bleek in de praktijk onvoldoende zekerheid tot naleving te bieden, omdat er te veel ‘free riders’ waren die zich niet hielden aan de collectieve afspraken binnen de sector. Dit was aanleiding om de mogelijkheid om collectieve voorschriften algemeen verbindend te verklaren, verder te onderzoeken. AVV moet dus de naleving van de collectieve afspraken op het gebied van de handel in gewasbeschermingsmiddelen bevorderen. Het opnemen van de collectieve afspraken in wet- en regelgeving was een alternatieve optie, maar hiervoor is niet gekozen omdat dit een extra taak bij de overheid zou leggen en in mindere mate uitdrukking zou geven aan de eigen verantwoordelijkheid.¹⁰⁴

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel waarmee de mogelijkheid van AVV werd geïntroduceerd, benoemt – zonder dit verder toe te lichten – de volgende voordelen van de mogelijkheid van AVV:

- Het gebruik maken van cultuur, kennis en ervaring van de doelgroep;
- Naar verwachting een groot draagvlak binnen de doelgroep;
- Sneller resultaat te verwachten dan in geval van overheidsoptreden;
- Decentralisatie;
- Deregulering;
- Beperkt beroep op handhavingscapaciteit overheid (alleen meta-toezicht);
- Flexibiliteit;
- Overheidsbemoeienis alleen gericht op datgene wat bij zelfregulering tekort schiet (de onwilligen dwingen).¹⁰⁵

5.2.3 Theorie over algemeenverbindendverklaring

In januari 2020 is een voorlichting verschenen van de Afdeling Advisering van de Raad van State over algemeenverbindendverklaring (AVV) voor de land- en tuinbouwsector.¹⁰⁶ De voorlichting gaat over de mogelijkheid van AVV op grond van Verordening 1308/2013 (de GMO-verordening¹⁰⁷), maar in de voorlichting worden ook algemene aandachtspunten geformuleerd bij de keuze voor AVV als instrument. Deze aandachtspunten zijn:

- Dat in ieder geval moet worden voldaan aan algemene eisen voor wetgeving als noodzaak, proportionaliteit, subsidiariteit,

¹⁰⁰ Artikel 113 Wgb.

¹⁰¹ Kamerstukken II 2005 – 2006, 30474, nr. 3, p. 98.

¹⁰² Kamerstukken II 2005 – 2006, 30474, nr. 3. Overigens kunnen betrokken partijen de minister wel verzoeken een onderzoek naar de naleving in te stellen op grond van artikel 116 Wgb.

¹⁰³ Kamerstukken II 2005 – 2006, 30474, nr. 3, p. 25.

¹⁰⁴ Kamerstukken II 2005 – 2006, 30474, nr. 3, p. 25.

¹⁰⁵ Kamerstukken II 2005 – 2006, 30474, nr. 3, p. 24.

¹⁰⁶ Raad van State (2020). Voorlichting met betrekking tot algemeenverbindendverklaring (AVV) voor de land- en tuinbouwsector.

¹⁰⁷ ‘GMO’ staat voor “Gemeenschappelijke Marktordening”.

handhaafbaarheid. Het gaat ook om de kwaliteit in technisch-juridische zin;

- Dat het sectorbesluit niet in strijd mag zijn met hoger recht. In het bijzonder is de toetsing aan het Unierecht van belang, waaronder het mededingingsrecht en meer specifiek het kartelverbod van artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU);
- Dat het bestaande wettelijke stelsel ruimte moet bevatten voor het algemeen verbindend te verklaren voorschrift;
- Dat een besluit tot algemeenverbindendverklaring vooraf moet worden gegaan door een integrale afweging van publieke belangen;
- Dat alvorens te besluiten over een verzoek tot algemeenverbindendverklaring er (openbare) consultatie plaats dient te vinden;
- Dat de minister de Staten-Generaal dient te informeren over de besluitvorming;
- Dat er een toetsingskader moet worden opgesteld, waarin duidelijk wordt welke aandachtspunten van belang zijn. In dit toetsingskader moet speciale aandacht zijn voor de kaders van het mededingingsrecht.¹⁰⁸

Daarnaast merken we op dat in de memorie van toelichting bij de Wgb ook criteria worden genoemd voor AVV van voorschriften op basis van deze wet: *“Uiteraard zal wel van geval tot geval een afweging moeten plaatsvinden of aan de gestelde criteria wordt voldaan. Zo kan het vanzelfsprekend niet de bedoeling zijn dat de afspraken leiden tot een onvoldoende invulling van wettelijke verplichtingen. Bij de afweging of een schriftelijke overeenkomst algemeen verbindend wordt verklaard, zal voorts worden gezien in hoeverre*

¹⁰⁸ Raad van State (2020). Voorlichting met betrekking tot algemeenverbindendverklaring (AVV) voor de land- en tuinbouwsector.

¹⁰⁹ Kamerstukken II 2005 – 2006, 30474, nr. 3, p. 25.

*de gemaakte afspraken rekening houden met andere belangen, bijvoorbeeld als het gaat om het milieu of de arbeidsbescherming. Daarbij is het tevens van belang dat een algemeen verbindend verklaring niet concurrentieverstorend mag werken.”*¹⁰⁹

5.3 AVV in de praktijk

5.3.1 Feiten

Sinds 1 januari 2010 zijn op grond van de Wgb en op verzoek van Agrodīs, die de belangen behartigt van de toeleveranciers van land- en tuinbouwsector, voorschriften algemeen verbindend verklaard voor alle bedrijven die handelen in professionele gewasbeschermingsmiddelen. Dat houdt concreet in dat zij zich moeten houden aan het CDG-certificatieschema en dat zij in het register van de Stichting CDG moeten zijn opgenomen.¹¹⁰ Het is verboden om zonder CDG-certificaat en opname in het register handel te drijven in professionele gewasbeschermingsmiddelen. Het CDG-certificatieschema bevat bijvoorbeeld voorschriften over de registratie van de in- en uitgaande stromen van gewasbeschermingsmiddelen op een bedrijf en over gecontroleerde distributie.¹¹¹ Sinds 1 januari 2010 is het certificatieschema meermaals aangepast en opnieuw algemeen verbindend verklaard. De

¹¹⁰ Zie: Besluit van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 10 juli 2009, nr. 20664, houdende algemeen verbindend verklaring van een overeenkomst tussen handelaren in gewasbeschermingsmiddelen.

¹¹¹ Zie CDG-norm versie 5.0.

meest recente AVV stamt uit 27 februari 2024, waarmee het CDG-certificatieschema versie 5.0 algemeen verbindend is verklaard.¹¹²

De Stichting CDG zorgt in de praktijk voor de uitvoering van het CDG-certificatieschema en beheert het register. CDG ziet ook toe op de naleving van de voorschriften uit het CDG-certificatieschema en op de wijze waarop certificerende instellingen CDG-certificeringen verstrekken.¹¹³

5.3.2 Ervaringen in de praktijk

Gesprekspartners benadrukken dat de huidige AVV goed lijkt te werken, en dat dit zowel te maken heeft met de *context* waarin de AVV landt als met de *inhoud* van de huidige voorschriften waarop AVV is toegepast, namelijk:

- Het betreft een sector met een hoge organisatiegraad, waardoor het makkelijker is om met een meerderheid binnen de sector afspraken te maken. Gesprekspartners geven aan dat er binnen de sector bovendien een grote ‘wil’ is om met elkaar tot afspraken te komen.
- De huidige voorschriften waarop AVV van toepassing is, gaan uit van een ketenbenadering, waarbij fabrikanten importeurs en groothandelaren alleen mogen leveren aan partijen die gecertificeerd zijn. Dit vergroot de onderlinge sociale controle.
- Het certificatieschema dat met AVV verbindend is verklaard, bevat *controleerbare* voorschriften. Auditors controleren op naleving daarvan en deze auditors staan zelf weer onder toezicht van de Raad voor Accreditatie (RvA).

- De praktijk bevat een ‘gelaagd’ systeem van toezicht op naleving. In principe vindt toezicht op naleving van AVV plaats door stichting CDG. Maar ernstige signalen kunnen via het publiekrecht worden gehandhaafd.

Gesprekspartners zijn meer in het algemeen positief over het *instrument* AVV en zien daaraan de volgende voordelen:

- AVV is iets wat vanuit de sector zelf komt en er is dus draagvlak vanuit de sector. Gesprekspartners noemen dat AVV leidt tot onderlinge sociale controle.
- Het stelsel rondom gewasbeschermingsmiddelen en biociden is inhoudelijk complex. Door AVV toe te passen, kan goed gebruik worden gemaakt van de inhoudelijke expertise van de sector.
- AVV moet elke vijf jaar worden vernieuwd. Dat biedt flexibiliteit om het kader aan te passen aan veranderende omstandigheden of inzichten.

Gesprekspartners zien ook nadelen aan het instrument AVV, namelijk:

- AVV is van toepassing op private afspraken die in beginsel ook privaatrechtelijk worden gehandhaafd. Privaatrechtelijke handhaving kent minder ‘sterke’ handhavingsbevoegdheden dan de bestuursrechtelijke handhaving. Zo heeft CDG minder toezichthoudende bevoegdheden dan de publiekrechtelijke toezichthouders of het OM.¹¹⁴ Daardoor lijkt het vooral opportuun om AVV toe te passen op voorschriften waarvan de verwachte naleving relatief hoog is.

¹¹² Zie Besluit van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 27 februari 2024, nr. WJZ/44543078, houdende de algemeenverbindendverklaring van een overeenkomst tussen handelaren in gewasbeschermingsmiddelen.

¹¹³ Zie ook: www.stichtingcdg.nl.

¹¹⁴ Daarbij plaatsen we wel de kanttekening dat een deel van de bepalingen uit de AVV overlapt met wet- en regelgeving. Op dat deel van de bepalingen zijn de publiekrechtelijke toezichthouders wel bevoegd.

- Het feit dat de afspraken elke vijf jaar moeten worden vernieuwd, kan een nadeel vormen wanneer de onderwerpen waarover de afspraken gaan, gevoelig liggen omdat er dan opnieuw een moment komt om de discussie aan te gaan met elkaar.
- Voor de inhoud van de voorschriften waarop AVV wordt toegepast, geldt een afhankelijkheid van wat de sector wil afspreken. AVV lijkt daarom geen geschikt middel voor voorschriften die uiteindelijk wel in het algemeen belang zijn, maar waarvoor onvoldoende draagvlak bij de sector zelf bestaat.

5.3.3 Mogelijkheden voor uitbreiding van AVV

De huidige Wgb biedt slechts ruimte om AVV toe te passen op voorschriften die gaan over onderwerpen die worden genoemd in hoofdstuk 6, paragraaf 1 van de Wgb.¹¹⁵ De huidige voorschriften waarop AVV is toegepast, gelden bovendien alleen voor gewasbeschermingsmiddelen. Wij hebben gesprekspartners gevraagd naar andere onderwerpen waarop AVV zou kunnen worden toegepast. Daaruit volgt het beeld dat er geen urgente behoefte lijkt te bestaan om andere onderwerpen dan de huidige ook via AVV te regelen.

Na doorvragen noemen gesprekspartners wel suggesties voor andere onderwerpen. Daarvan is eigenlijk maar één suggestie concreet, namelijk de suggestie die gaat over de introductie van een registratieplicht over afzetcijfers van biociden. Het ministerie van lenW overweegt namelijk om voor biociden een registratieplicht van afzetcijfers te introduceren en de sector zou graag zien dat dit via AVV wordt geregeld. Deze suggestie wordt in paragraaf 6.2 verder toegelicht.

¹¹⁵ Artikel 111 Wgb, jo. Hoofdstuk 6, paragraaf 1 Wgb. Hoofdstuk 6, paragraaf 1 Wgb draagt de titel: 'vakbekwaamheidseisen, reclame en opslag'.

5.4 Conclusies

De Wgb biedt de mogelijkheid voor de betrokken minister om te besluiten tot een algemeenverbindendverklaring (AVV). We hebben onderzocht welke mogelijkheden er zijn om algemeen verbindend verklaren te verbreden. Daarvoor hebben we in dit hoofdstuk beschreven wat het juridisch en theoretisch kader is voor AVV, wat de huidige AVV inhoudt, hoe dit in de praktijk wordt ervaren en wat volgens gesprekspartners andere mogelijke onderwerpen zijn om AVV op toe te passen. Op basis van deze uiteenzetting komen wij tot volgende conclusies.

Op grond van artikel 111 van de Wgb is het nu mogelijk om op verzoek van de sector voorschriften die gaan over de onderwerpen die worden genoemd in hoofdstuk 6, paragraaf 1 van de Wgb, algemeen verbindend te verklaren. In de praktijk is het CDG-certificatieschema voor handelaren in professionele gewasbeschermingsmiddelen, algemeen verbindend verklaard.

We zijn tijdens het onderzoek niet gestuit op een urgente behoefte vanuit de sector of de toezichthouders om AVV toe te passen op andere onderwerpen dan de huidige onderwerpen waarop AVV van toepassing is. Na doorvragen bij gesprekspartners, noemen zij wel enkele suggesties voor andere onderwerpen die mogelijk via AVV geregeld kunnen worden.

Hiervan is één suggestie concreet, namelijk de suggestie om voorschriften over de registratie van afzetgegevens voor biociden via AVV te regelen. Deze suggestie wordt verder toegelicht in paragraaf 6.2. We merken op dat het ministerie van lenW en het CBS samen een pilot zijn gestart om een centrale registratie van de afzet van biociden in te richten. Op basis van de uitkomsten van deze pilot wordt gekeken of er een centrale registratie komt

op basis van een registratieplicht, en of AVV hiervoor het geschikte instrument is.

Een AVV voor de registratie van afzetgegevens voor biociden zou passen binnen de huidige AVV-bepaling in de Wgb. Dat baseren wij op de constatering dat ingevolge artikel 111 van de Wgb AVV toegepast kan worden op de onderwerpen als bedoeld in hoofdstuk 6, paragraaf 1 van de wet. In hoofdstuk 6, paragraaf 1, staat een bepaling over het stellen van nadere regels voor de administratie bij het op de markt brengen of gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (artikel 75 van de Wgb). Onzes inziens valt het bijhouden van afzetgegevens van biociden onder de reikwijdte van deze bepaling. Voor zover artikel 75 van de Wgb geen uitsluitende bevoegdheidstoedeling bevat, concluderen we daarom dat de Wgb de ruimte biedt om AVV toe te passen op voorschriften die gaan over afzetgegevens van biociden.

Tot slot: mocht de conclusie zijn dat AVV inderdaad een geschikt instrument is om een registratie(plicht) voor afzetgegevens van biociden te regelen, dan moet de minister uiteindelijk een besluit nemen over een verzoek om AVV toe te passen.¹¹⁶ Voorafgaand aan een dergelijk besluit, zal de minister naar verwachting eerst een juridische toets laten uitvoeren, waarbij onder andere zal worden getoetst aan de eisen uit het advies van de Afdeling van 22 januari 2020 (zoals in paragraaf 5.2.3 uiteengezet) en aan het Beleidskompas. Hoewel wij tijdens dit onderzoek niet bij voorbaat zijn gestuit op signalen dat voorschriften over een registratie(plicht) van afzetgegevens van biociden deze toets niet zal doorstaan, valt deze juridische toets buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Bovendien moet de inhoud van dergelijke voorschriften concreter worden uitgewerkt voordat daarop zo'n toetsing kan plaatsvinden.

¹¹⁶ Artikel 111 Wgb.

6. Beleidsontwikkeling

6.1 Onderzoeksvraag en afbakening

Voor het onderwerp beleidsontwikkeling zijn twee onderzoeksvragen meegegeven:

Bevat de wet voldoende / geschikte instrumenten om beleidsontwikkeling te faciliteren?

Zijn de beschikbare instrumenten doelmatig en effectief?

Tijdens het onderzoek hebben we deze onderzoeksvragen nader afgebakend.

Voor de vraag of er voldoende / geschikte instrumenten zijn om beleidsontwikkeling te faciliteren, bleek dat er bij de begeleidingscommissie van dit onderzoek voornamelijk behoefte was om na te gaan of en hoe de **registratieplicht** voor gewasbeschermingsmiddelen en biociden uitgebreid kan worden (en wat daarin mogelijk knelpunten of argumenten tegen zouden zijn). Op dit onderwerp gaan we in paragraaf 6.2 verder in.

Bij de vraag over de effectiviteit en doelmatigheid van instrumenten ging in de gesprekken met stakeholders vooral de aandacht uit naar het instrument **vrijstellingen**. Dit onderwerp behandelen we in paragraaf 6.3.

Bij beide onderwerpen maken we onderscheid tussen gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

6.2 Registratieplicht

Gewasbeschermingsmiddelen

Huidig wettelijk kader

De Verordening Gewasbeschermingsmiddelen bevat voorschriften over registratie. Artikel 67 van de verordening verplicht producenten, leveranciers, distributeurs, importeurs en exporteurs om een register bij te houden van de middelen die zij produceren, invoeren, uitvoeren, opslaan, op de markt brengen of bewaren. Ook is opgenomen dat toelatingshouders alle informatie over de verkoop van gewasbeschermingsmiddelen moeten verstrekken aan de bevoegde autoriteit van de betreffende lidstaat.

Professionele gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen moeten registers bijhouden van de gewasbeschermingsmiddelen die zij gebruiken, met vermelding van de naam van het gebruikte gewasbeschermingsmiddel, het tijdstip en de dosis van de toepassing, alsook het gebied en het gewas waarop het gewasbeschermingsmiddel werd gebruikt. Er geldt niet zoals bij toelatingshouders een plicht om gegevens actief te delen. Wel kan de bevoegde autoriteit inzage vragen in de gegevens.

De Europese registratieplicht is in Nederland geïmplementeerd in de Wgb. In artikel 75 eerste lid, sub b van de Wgb is opgenomen dat “Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen voor het op de markt brengen of gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen of biociden nadere regels

worden gesteld over onder meer: (...) de administratie van biociden en gewasbeschermingsmiddelen.”

In artikel 25a van het Bgb is vervolgens opgenomen: *“Bij regeling van Onze Minister kunnen ter uitvoering van de verplichtingen, bedoeld in artikel 67 van verordening (EG) 1107/2009, regels of nadere regels worden gesteld met betrekking tot de registratie van de productie, de invoer, de uitvoer, het op de markt brengen, de opslag of het gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen.”*

In artikel 26 van het Bgb (gericht op geïntegreerde gewasbescherming) is de verplichting opgenomen voor gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen om een gewasbeschermingsmonitor bij te houden: *“Een ieder die met het oog op gebruik in enig jaar gewasbeschermingsmiddelen voorhanden of in voorraad heeft, of voornemens is gewasbeschermingsmiddelen te gebruiken of onder zijn verantwoordelijkheid dan wel in zijn opdracht te laten gebruiken, houdt gedurende het teeltseizoen een gewasbeschermingsmonitor bij.”* Een van de onderwerpen in deze monitor is de *“keuze van gebruikte gewasbeschermingsmiddelen op basis van risico’s voor mens en milieu (gebruikte gewasbeschermingsmiddelen moeten bijgehouden worden conform artikel 67 van verordening (EG) nr. 1107/2009.”* Er is momenteel geen verplichting om de gewasbeschermingsmonitor digitaal bij te houden.

Verder is in de Verordening (EG) nr. 1186/2009 (de Statistiekverordening) de bepaling opgenomen dat lidstaten eens in de vijf jaar gegevens moeten verzamelen van de gebruikte gewasbeschermingsmiddelen. Het gaat hierbij om een representatieve selectie. Bijvoorbeeld door middel van het uitzetten van enquêtes, het verzamelen van informatie over op de markt gebrachte gewasbeschermingsmiddelen.

Toekomstige verplichtingen

Intussen zijn er twee nieuwe verordeningen vastgesteld, waardoor de

administratieve verplichtingen voor gewasbeschermingsmiddelen zullen veranderen.

In maart 2023 is een Verordening (EU) 2023/564 (de Uitvoeringsverordening) vastgesteld, welke een aanvulling vormt op de Verordening Gewasbeschermingsmiddelen. Deze Uitvoeringsverordening bevat een nadere invulling van het register dat professionele gebruikers moeten bijhouden. Professionele gebruikers moeten gegevens gaan bijhouden over onder andere het soort toepassing, het gebruikte gewasbeschermingsmiddel, het tijdstip en de toepassing van de dosis. Ook is opgenomen dat professionele gebruikers de gegevens *elektronisch* bijhouden. Wanneer de bevoegde autoriteit verzoekt de informatie in de registers te verstrekken, verstrekt de professionele gebruiker die informatie onverwijld. De Uitvoeringsverordening is van toepassing met ingang van 1 januari 2026.

Daarnaast is de Verordening (EU) 2022/2379 vastgesteld (de herziene Statistiekverordening). Deze herziene Statistiekverordening verplicht lidstaten om vanaf 2028 jaarlijks gegevens over het op de markt brengen en gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen te verzamelen. Vanaf 2030 moeten lidstaten deze gegevens ook gaan publiceren (voor de periode 2025 – 2027 gelden overgangsregels). Het gaat hierbij om statistisch representatieve gegevens.

Administratie van afzet gewasbeschermingsmiddelen in de praktijk

Importeurs, distributeurs en handelaren administreren hoeveelheden verhandelde gewasbeschermingsmiddelen (de afzet). De meeste importeurs, distributeurs en handelaren leveren informatie over de afzet

direct aan bij het ministerie van LNV. Tien leveranciers¹¹⁷ leveren gegevens aan via Stichting Fytostat.¹¹⁸ Deze leveranciers leveren hun afzetcijfers aan Fytostat; Fytostat deelt vervolgens geaggregeerde informatie over de hoeveelheid verhandelde gewasbeschermingsmiddelen met het ministerie. De cijfers over de afzet van gewasbeschermingsmiddelen worden door het ministerie van LNV gepubliceerd.¹¹⁹

Administratie van gebruik gewasbeschermingsmiddelen in de praktijk

Professionele gebruikers moeten op grond van het Bgb (waarin wordt verwezen naar artikel 67 van de Verordening Gewasbeschermingsmiddelen) zelf de hoeveelheid toegepaste middelen registreren in hun eigen gewasbeschermingsmonitor (in hoofdstuk 3 bij onderdeel geïntegreerde gewasbescherming zijn we al uitgebreid ingegaan op de gewasbeschermingsmonitor). Deze monitor betreft de eigen administratie van de gebruiker. Voor de monitor bestaat geen vast of verplicht format; wel zijn er voorbeelden beschikbaar die gebruikers kunnen toepassen.¹²⁰ Er geldt geen verplichting om deze administratie digitaal te publiceren en bijvoorbeeld (proactief) te delen met toezichthoudende instanties. Wel hebben de toezichthoudende instanties de mogelijkheid de registratie van een gebruiker op te vragen en in te kijken (om daarmee te kunnen zien welke middelen de gebruiker op welke momenten in welke mate heeft ingezet). Dat is echter relatief arbeidsintensief, doordat de monitor bij de individuele telers moet worden opgevraagd. Toezichthoudende instanties hebben daardoor momenteel geen overkoepelend zicht op waar welke middelen in welke mate worden toegepast.

¹¹⁷ Op de website van Fytostat is niet gespecificeerd of het om importeurs, distributeurs of handelaren gaat.

¹¹⁸ Zie: www.fytostat.nl/Leveranciers.

¹¹⁹ Zie: www.staatvanlandbouwnatuureenvoedsel.nl/kerncijfers/afzet-chemische-gewasbeschermingsmiddelen/.

Op grond van de Statistiekverordening moeten lidstaten eens in de vijf jaar statistische gegevens verzamelen over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Dit is in Nederland ingericht door een vierjaarlijkse enquête, uitgevoerd door het CBS.¹²¹ Zoals toegelicht gaat dit vanaf 2028 veranderen.

Ontsluiting informatie gebruik gewasbeschermingsmiddelen

Toezichthouders zouden graag zien dat er een centrale, toegankelijke registratie komt voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Hiervoor moeten de gegevens die telers bijhouden in hun gewasbeschermingsmonitors worden gedigitaliseerd en centraal ontsloten. Een centrale registratie maakt het toezicht op het gebruik eenvoudiger en biedt mogelijkheden voor meer risicogericht toezicht. Ook kunnen de data worden gebruikt voor onderzoek, bijvoorbeeld naar de oorzaken van aangetroffen verontreinigingen.

Sectorpartijen staan in principe niet onwelwillend tegenover het digitaal registreren en ontsluiten van informatie over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Het biedt ook voor telers kansen, bijvoorbeeld om gebruiksgegevens te vergelijken en van elkaar te leren. Wel geven ze enkele aandachtspunten mee:

- De wijze waarop toezichthouders de informatie gebruiken: Als een situatie zou ontstaan waarbij elke ‘kleine overtreding’ direct gesanctioneerd zou worden, dan maakt dat het onwerkbaar voor de sector: toezichthouders zouden naar het totaalbeeld moeten kijken van een teler, in plaats van alle individuele acties.

¹²⁰ Zie als voorbeeld: www.agrifirm.nl/globalassets/agrifirm-group/agrifirm-nl/documenten/gewasbeschermingsmonitor.pdf.

¹²¹ Zie: www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/02/landbouw-gebruikt-minder-gewasbeschermingsmiddelen#:~:text=In%202020%20werd%20bijna%20,meest%20gebruikte%20groep%20van%20gewasbeschermingsmiddelen.

- Passende mate van openbaarheid: Gegevens van individuele gebruikers over de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen moeten niet voor iedereen openbaar op te vragen zijn. Dat zou onveilige situaties op kunnen leveren. Als voorbeeld is gegeven dat het onwenselijk zou zijn als actiegroepen of omwonenden ook de registratie in zouden kunnen zien: de zorg is dat wanneer dergelijke groepen alle informatie in kunnen zien, er op basis daarvan wordt gedemonstreerd of verhaal wordt gehaald.
- De interpretatie van de registratie van gebruikte gewasbeschermingsmiddelen: De sector vindt dat niet enkel gekeken zou moeten worden naar de hoeveelheid toegepaste kilogrammen gewasbeschermingsmiddelen, maar vooral naar de milieu-impact als gevolg van de inzet van de gewasbeschermingsmiddelen.

Digitalisering gewasbeschermingsmonitor

Het Nationaal Actieplan Duurzaam gebruik gewasbeschermingsmiddelen (NAP) bevat de ambitie om de gewasbeschermingsmonitor te digitaliseren en uniformeren.¹²² Deze ambitie liep vooruit op Europese plannen om de registratieverplichting voor lidstaten en gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen uit te breiden. Er lag een voorstel om de Richtlijn Duurzaam Gebruik van Pesticiden te vervangen voor een verordening (de *Sustainable Use Regulation*). In het voorstel moesten lidstaten een elektronisch register opzetten waarin gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen onder andere preventieve maatregelen en de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen bijhouden.¹²³ Het Europees Parlement verwierp het voorstel voor een verordening eind 2023, waarna de Europese Commissie het voorstel begin 2024 introk.

¹²² [Geactualiseerd Nationaal Actieplan Duurzaam gebruik gewasbeschermingsmiddelen 2022 t/m 2025.](#)

Het intrekken van de Europese plannen en het ontbreken van financiële middelen bij het Rijk heeft ertoe geleid dat de ambitie uit het NAP is heroverwogen. De huidige insteek is om (stapsgewijs) de gewasbeschermingsmonitor te digitaliseren, in eigen beheer van de sector. De ambitie is het zo te organiseren dat de registratie gebruikers in staat stelt om te benchmarken (informatie over het gebruik vergelijken met andere gebruikers). Het ministerie van LVVN heeft toegelicht dat de huidige insteek wel is dat informatie over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen met het Rijk gedeeld zullen worden, maar op een geaggregeerd niveau. Met name ten behoeve van beleidsontwikkeling (en dus niet direct ten behoeve van het toezicht).

De toezichthouders geven aan dat een registratie van gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op een geaggregeerd niveau vanuit toezichtoogpunt minder bruikbaar is. Het toezicht richt zich namelijk op individuele gebruikers. Wel kan een dergelijke geaggregeerde administratie bruikbaar zijn voor analyse en kennisontwikkeling.

Biociden

Wettelijk kader

In artikel 68 van de Biocidenverordening is opgenomen dat toelatingshouders gegevens bijhouden van de biociden die zij in de handel brengen. De Biocidenverordening verplicht de toelatingshouders niet om, zoals bij de handel in gewasbeschermingsmiddelen, de gegevens te verstrekken aan de bevoegde autoriteiten. Wel moeten ze de gegevens ter beschikking stellen als bevoegde autoriteiten daartoe verzoeken.

In artikel 75 eerste lid, onderdeel b, van de Wgb is opgenomen dat de minister (ook) voor het op de markt brengen of gebruiken van biociden nadere regels kan stellen over de administratie. Artikel 78 tweede lid, van

¹²³ Zie: [COM 2022/305](#).

de Wgb voegt daar aan toe: *“Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop het gebruik van biociden wordt geadministreerd.”*

In artikel 24 van het Bgb is een administratieplicht opgenomen: *“Een ieder die bedrijfsmatig biociden distribueert, levert of aflevert houdt een administratie bij.”* En in artikel 25 van het Bgb is opgenomen: *“Een ieder die biociden, die niet zijn aangemerkt als geschikt voor niet-professioneel gebruik, voor gebruikers voorhanden heeft, ontvangt of toepast, houdt een administratie bij.”* Artikel 25 bevat dus de verplichting voor gebruikers van professionele biociden om een administratie bij te houden. In beide artikelen zijn aanvullende bepalingen opgenomen over welke gegevens moeten worden bijgehouden, bijvoorbeeld over het soort middel, de hoeveelheid middelen die wordt ingekocht of toegepast en de datum waarop deze zijn ontvangen of toegepast, de voorraad (per 1 januari van enig kalenderjaar) en de NAW-gegevens van de leverancier of gebruiker. In de Wgb (of onderliggende regelgeving) is geen verplichting opgenomen voor de inwinning van gegevens door het Rijk.

Administratie van afzet en gebruik van biociden

Importeurs, distributeurs en handelaren in biociden zijn kortom verplicht om een administratie bij te houden, evenals gebruikers van biociden die bestemd zijn voor professioneel gebruik. Anders dan bij gewasbeschermingsmiddelen is het voor de toelatingshouders niet verplicht om afzetcijfers aan de bevoegde autoriteiten te vertrekken.

Toezichthoudende organisaties kunnen de gegevens dus wel opvragen bij de toelatingshouders, maar deze worden niet proactief ter beschikking gesteld.

Centrale registratie

Er is op dit moment geen centrale registratie van de afzet of het gebruik van biociden. Toezichthouders hebben daardoor geen (overkoepelend) inzicht

in de totale hoeveelheden biociden die verhandeld en gebruikt worden. Toezichthouders hebben de wens dat inzicht te vergroten, aangezien dat helpt om (risico)gericht toezicht te houden. In de ideale situatie zouden toezichthouders inzicht hebben in waar welke biociden in welke mate worden gebruikt. Dat lijkt (momenteel) echter onrealistisch, gelet op de veelheid en diversiteit aan productgroepen en toepassingsgebieden.

Toezichthouders stellen daarom voor om een begin te maken met het bijhouden van een centrale registratie van de afzet van biociden. Dat zou een eerste stap zijn om de informatiepositie van de toezichthouders te verbeteren en beter zicht te krijgen op de hoeveelheden biociden die worden verhandeld. Hierbij moet worden opgemerkt dat er ook producten in Nederland worden geïmporteerd die biociden bevatten. Een registratie van de afzet van biociden geeft dus geen volledig beeld van alle biociden die in Nederland aanwezig zijn.

De biocidesector geeft aan dat een registratie van de afzet mogelijk is, en dat de sector daar niet per definitie onwelwillend tegenover staat. Wel wordt erop gewezen dat het inrichten van een dergelijke registratie complex is doordat de sector divers en omvangrijk is. Doel van de registratie zou moeten zijn om het inzicht in handel in biociden te vergroten, daarvan te leren en daarop het beleid te kunnen aanpassen. Daartoe volstaat het als de sector informatie over de afzet zelf verzamelt en op een geaggregeerd niveau deelt met de overheid (vergelijkbaar zoals dat nu bij gewasbeschermingsmiddelen gebeurt). In het gesprek met vertegenwoordigers van de sector is de suggestie gedaan om een registratieplicht te organiseren middels AVV, mogelijk per productgroep.

Inmiddels is het ministerie van IenW samen met het CBS gestart met een pilot om mogelijkheden voor de centrale registratie van afzet van biociden te verkennen. Deze pilot wordt in 2025 uitgevoerd. In de pilot wordt voor een aantal productsoorten - op vrijwillige basis - informatie over de afzet op

jaarbasis opgevraagd bij toelatingshouders. De registratie is bedoeld om een beter beeld te krijgen van de sector, ten einde beleidsontwikkeling te kunnen faciliteren. Lessen uit de pilot worden gebruikt om de registratie van biociden verder vorm te geven.

Het ministerie van lenW geeft aan nog niet te weten of er een registratieplicht komt of dat deelname aan de registratie vrijwillig wordt. Dit hangt af van de uitkomsten van de pilot. Mocht de registratie verplicht worden, dan is het opnemen van een registratieplicht in de Wgb een mogelijkheid maar kan ook worden gedacht aan AVV. Tijdens de pilot worden de verschillende juridische opties nader onderzocht.

6.3 Vrijstellingen

Vrijstellingen zijn uitzonderingen op de reguliere toelatingsregels, waardoor niet-toegelaten middelen tijdelijk of onder specifieke omstandigheden mogen worden gebruikt.

Gewasbeschermingsmiddelen

Wettelijk kader

Artikel 38 van de Wgb bevat een bepaling over het verlenen van vrijstellingen voor gewasbeschermingsmiddelen: *“Onze Minister kan ambtshalve of op aanvraag vrijstelling verlenen van de verboden, bedoeld in de artikelen 19, 20 en 22, voor het gebruik van een gewasbeschermingsmiddel overeenkomstig artikel 53 van verordening (EG) 1107/2009.”* De Wgb verwijst dus naar de Verordening Gewasbeschermingsmiddelen en voegt hier geen nationale voorschriften aan toe.

In artikel 53 van de Verordening Gewasbeschermingsmiddelen is opgenomen dat een vrijstelling alleen wordt afgegeven voor een *“beperkt en gecontroleerd gebruik, wanneer deze maatregel nodig blijkt ingevolge een op geen enkele andere redelijke manier te beheersen gevaar.”*

Aan vrijstellingen kan de minister voorschriften verbinden. Verleende vrijstellingen worden gepubliceerd in de Staatscourant.

Een verleende vrijstelling voor gewasbeschermingsmiddelen geldt voor een periode van maximaal 120 dagen. Dit is vastgelegd in artikel 53 van de Verordening Gewasbeschermingsmiddelen. Na deze periode kan opnieuw een vrijstelling worden afgegeven als de noodsituatie nog steeds bestaat.

In de memorie van toelichting bij de Wgb (uit 2006) vinden we een toelichting op het instrument vrijstellingen. In de memorie van toelichting staat dat voor een toelating van gewasbeschermingsmiddelen (en biociden) in de regel strengere normen gelden dan wanneer een vrijstelling wordt gegeven.¹²⁴ Vanwege die strenge toelatingscriteria kan – in het geval van een nieuw opkomende onvoorziene ziekte of plaag – de reguliere toelatingsprocedure voor een gewasbeschermingsmiddel niet in korte tijd worden doorlopen. Het kan zo zijn dat (bestaande) middelen met werkzame stoffen inzetbaar zijn voor de toepassing op een nieuwe opkomende ziekte of plaag. Wanneer de situatie zich dus voordoet dat er geen toegelaten middel (voor die toepassing) beschikbaar is, maar een ander middel wel bruikbaar is om de plaag of ziekte af te wenden, kan een vrijstelling worden afgegeven voor een categorie van gevallen of een specifieke gebruiker. In de memorie van toelichting staat ook expliciet benoemd: *“Indien mogelijk zal echter de reguliere weg van toelating op aanvraag worden gevolgd.”*¹²⁵

¹²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 474, nr. 3.

¹²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 474, nr. 3.

Procedure in de praktijk

Een vrijstelling kan op twee wijzen worden verleend: ambtshalve of op aanvraag vanuit de sector. Wanneer aan de volgende criteria wordt voldaan, kan een vrijstelling voor gewasbeschermingsmiddelen worden aangevraagd:¹²⁶

- Er moet sprake zijn van een gevaar voor de teelt;
- Er moet sprake zijn van bijzondere omstandigheden;
- Het gevaar moet niet op een andere manier kunnen worden bestreden.

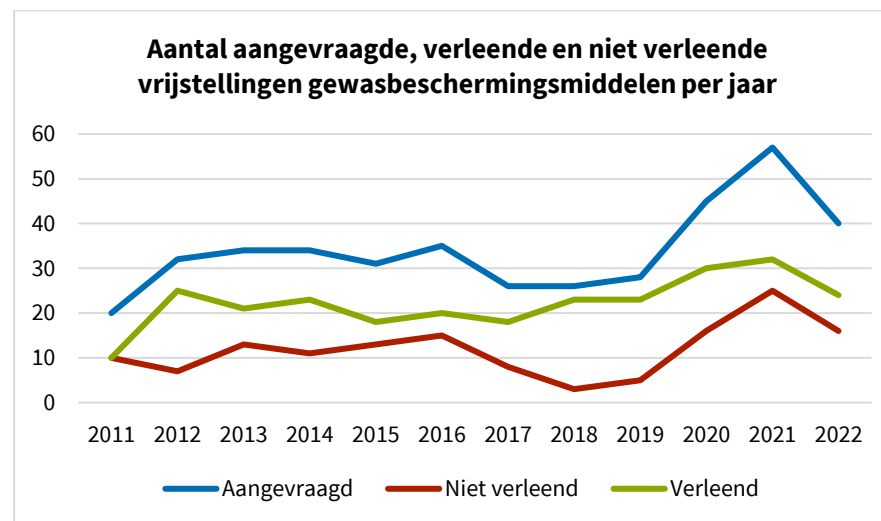
De minister neemt het besluit op basis van een advies van de NVWA (die toetst of sprake is van een landbouwkundige noodzaak, aan de hand van de hierboven opgenomen criteria) en een advies van het Ctgb (die de risico's beoordeelt van het aangevraagde gebruik). Het is in de praktijk meestal zo dat de NVWA eerst een advies opstelt en dat vervolgens het Ctgb een advies opstelt.

Verleende vrijstellingen gewasbeschermingsmiddelen

De Europese Commissie heeft een indicator vastgesteld die de trend weergeeft in het aantal verleende vrijstellingen (de zogenaamde *Harmonised Risk Indicator 2*). Figuur 11 bevat een weergave van het aantal aangevraagde, verleende en niet-verleende vrijstellingen per jaar in Nederland. Het totaal aantal verleende vrijstellingen schommelt in de periode 2012 tot 2019 rond de twintig. In 2020 en 2021 is een toename te zien in het aantal verleende vrijstellingen, gevolgd door een daling in 2022.¹²⁷

Opvallend is dat in de jaren 2020 en 2021 fors meer vrijstellingen werden aangevraagd, waarvan een groot deel niet werd verleend. We hebben het

ministerie LNVN gevraagd naar de mogelijke oorzaken. Er lijkt geen eenduidige verklaring te zijn. Weersomstandigheden hebben mogelijk een rol gespeeld. Ook zijn volgens het ministerie in 2021 nog vrijstellingen verleend voor een middel dat in 2022 is toegelaten en op de markt gebracht (waardoor de afname in het aantal verleende vrijstellingen in 2022 mogelijk (deels) te verklaren is).



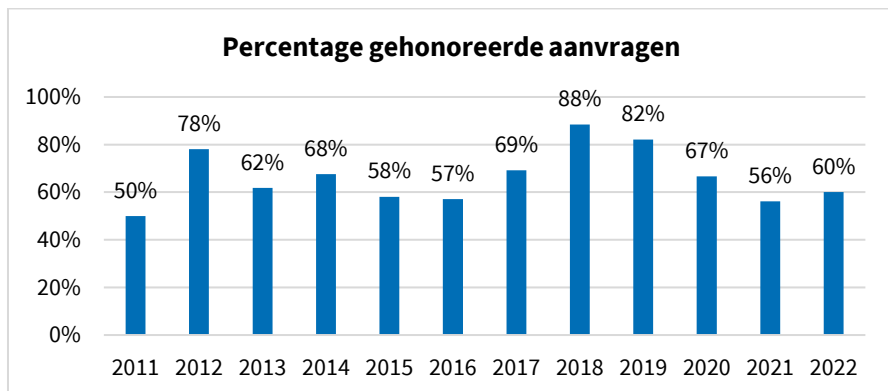
Figuur 11. Aantal aangevraagde, verleende en niet verleende vrijstellingen voor gewasbeschermingsmiddelen per jaar in Nederland (bron: Rijksoverheid).

Figuur 12 bevat een overzicht van het percentage gehonoreerde aanvragen. Te zien is dat in sommige jaren het overgrote deel van de aanvragen is gehonoreerd (bijvoorbeeld in 2018 88% van de aanvragen). In andere jaren

¹²⁶ Zie: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bestrijdingsmiddelen/vraag-en-antwoord/wanneer-kan-ik-een-vrijstelling-krijgen-om-een-niet-toegelaten-bestrijdingsmiddel-te-gebruiken

¹²⁷ Er is geen actuele en vergelijkbare informatie beschikbaar voor omliggende lidstaten. Daarom is het niet mogelijk om een vergelijking te maken tussen het aantal verleende vrijstellingen in Nederland en andere landen.

is het percentage gehonoreerde aanvragen lager (bijvoorbeeld in 2021 56% en in 2011 50%).



Figuur 12. Percentage gehonoreerde aanvragen, aandeel verleende vragen ten opzichte van het totaal aantal aanvragen (bron: [Rijksoverheid](#)).

Landbouwkundig advies

Zoals toegelicht, gaat aan een vrijstelling een landbouwkundig advies vooraf. Sectorpartijen zijn kritisch op dit landbouwkundig advies. Zo geven zij aan dat in het landbouwkundig advies geregeld alternatieven worden genoemd, terwijl die alternatieven in de praktijk niet realistisch zouden zijn. Bijvoorbeeld omdat een alternatief middel niet in Nederland op de markt is gebracht. De NVWA geeft aan dat zij in het landbouwkundig advies alleen alternatieven meeneemt die in Nederland op de markt verkrijgbaar zijn. Het ministerie van LNV licht bovendien toe dat er in het traject van het opstellen van een landbouwkundig advies bewust ruimte voor hoor en wederhoor is ingericht, om te luisteren naar bezwaren van de sector tegen mogelijke alternatieven.

Kritiek op invulling instrument vrijstellingen

In deze evaluatie uitten sommige sectorpartijen kritiek op de invulling van het instrument vrijstellingen. Ze zijn van mening dat de beoordeling in Nederland over het algemeen strenger is dan in omliggende landen. Ook

wijzen ze op lange doorlooptijden van aanvragen. Beide zouden illegaal gebruik van middelen in de hand werken. Zoals eerder opgemerkt zijn er geen cijfers beschikbaar waarmee een vergelijking met omliggende lidstaten kan worden gemaakt. We hebben ook geen onderzoek gedaan naar doorlooptijden van aanvragen en de impact daarvan, omdat dit buiten de scope van dit onderzoek ligt.

Verschillende partijen, zowel sectorpartijen als een toezichthouder, ervaren verder dat de besluitvorming over vrijstellingsaanvragen politieker is geworden en dat daarover meer maatschappelijke discussie plaatsvindt. Ze zijn van mening dat een beslissing of een vrijstelling wel of niet wordt verleend, een besluit moet zijn op basis van wetenschappelijke kennis, en niet beïnvloed moet worden door politieke of maatschappelijke discussies.

Toezicht en naleving bij verleende vrijstellingen

De NVWA geeft aan dat het lastiger is om toezicht te houden op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen met een vrijstelling dan op het gebruik van toegelaten gewasbeschermingsmiddelen. Dit komt doordat voor vrijstellingen heel strikte gebruiksvoorschriften kunnen gelden. Het beoordelen of telers aan die voorschriften voldoen, is arbeidsintensief.

De meest recente inspectieresultaten van de NVWA illustreren dat de naleving niet altijd op orde is. In 2024 controleerde de NVWA bij een aselecte groep kersentelers hoe zij omgingen met de vrijstelling voor de middelen Exirel en Tracer. Bij 23% van de inspecties was alles op orde, bij 40% voldeed de teler niet aan de toepassingsvoorwaarden van de vrijstelling en bij de overige 37% constateerde de NVWA andere

overtredingen.¹²⁸ In 2023 voerde de NVWA ook inspecties uit in de fruitteelt, ditmaal naar de vrijstellingen afgegeven voor Exirel, Tracer en Gazelle. Bij 65% van de inspecties was alles op orde, bij (bijna) 25% voldeed de teler niet aan de toepassingsvoorwaarden van de vrijstelling en bij de overige 10% constateerde de NVWA andere overtredingen.¹²⁹

Biociden

Wettelijk kader

Voor biociden is in artikel 46 van de Wgb opgenomen dat *“Onze Minister ter uitvoering van artikel 55 van verordening (EU) Nr. 528/2012 ambtshalve of op aanvraag vrijstelling kan verlenen van het verbod, bedoeld in artikel 43, eerste lid, om te handelen in strijd met artikel 17, eerste lid, van verordening (EU) Nr. 528/2012 en van de voorwaarden van artikel 19 van verordening (EU) Nr. 528/2012 inzake het verlenen van een toelating voor een biocide.”* De Wgb verwijst dus naar de Biocidenverordening en voegt hier geen nationale voorschriften aan toe.

In artikel 55 van de Biocidenverordening is opgenomen dat een vrijstelling ten hoogste voor een periode van 180 dagen kan worden verleend. Hierbij is expliciet vermeld dat een vrijstelling voor beperkt en gecontroleerd gebruik bedoeld is, wanneer het gebruik van de vrijstelling noodzakelijk is omdat er een gevaar voor de volksgezondheid, de gezondheid van dieren of het milieu is. Dat gevaar moet bovendien niet op een andere wijze te bestrijden zijn.

Een vrijstelling kan vervolgens ten hoogste voor een periode van 550 dagen worden verlengd. Stoffen waarvoor een toelatingsprocedure loopt, kunnen

tot een periode van ten hoogste drie jaar met een vrijstelling op de markt worden gebracht.

Procedure in de praktijk

Een gebruiker die een vrijstelling wil aanvragen, dient een verzoek in bij de minister van IenW. Na een aanvraag voert het RIVM een onderzoek uit of het middel in aanmerking komt voor een vrijstelling. Dit doet het RIVM door te toetsen aan de gestelde voorwaarden (of sprake is van een niet op andere wijze te bestrijden gevaar voor de volksgezondheid, de gezondheid van dieren of het milieu). Bij een positief advies beoordeelt het Ctgb de risico's ten gevolge van het aangevraagde gebruik. Het Ctgb adviseert vervolgens (ook) de minister. De minister betreft beide adviezen (van het RIVM en het Ctgb) in de besluitvorming.

Wanneer aan de volgende criteria wordt voldaan, kan een vrijstelling voor biociden worden aangevraagd:¹³⁰

- Er moet sprake zijn van een tijdelijke noodsituatie voor de volksgezondheid, de gezondheid van dieren of het milieu;
- Er moeten geen alternatieven zijn om de tijdelijke noodsituatie op te lossen;
- Er moet zicht zijn op een structurele oplossing.

Verleende vrijstellingen biociden

Er zijn geen vergelijkbare rapportages over het aantal verleende vrijstellingen voor biociden zoals voor gewasbeschermingsmiddelen. In de Staatscourant worden verleende vrijstellingen wel gepubliceerd. Dit geeft inzicht in de vrijstellingen die voor biociden zijn verleend. Zo zien we dat met name in de periode 2020-2022 een aantal vrijstellingen (en verleningen)

¹²⁸Inspectieresultaten NVWA 2024.

¹²⁹Inspectieresultaten NVWA 2023.

¹³⁰ Zie: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bestrijdingsmiddelen/vraag-en-antwoord/wanneer-kan-ik-een-vrijstelling-krijgen-om-een-niet-toegelaten-bestrijdingsmiddel-te-gebruiken.

is verleend voor desinfectiemiddelen in verband met de COVID-19 uitbraak. Een andere vrijstelling (voor een middel waarvoor inmiddels een vijfde vrijstelling is verleend), geldt voor het gebruik van Biobor JF ten behoeve van het behandelen van kerosine in vliegtuigen.¹³¹ Nog een andere vrijstelling is verleend tegen de bestrijding van knutten (in verband met het Blauwtongvirus bij onder meer schapen).¹³² Verder komen we nog een vrijstelling tegen voor een middel ter bestrijding van exotische muggen¹³³ en ter bestrijding van het Mediterraan draaigatje (een miersoort die schade kan veroorzaken)¹³⁴.

Toepassing instrument vrijstellingen

In vergelijking met gewasbeschermingsmiddelen is er bij biociden op dit moment minder discussie over de toepassing van het instrument vrijstellingen. De biocidesector wees wel op de – in de ogen van toelatingshouders – oneerlijke situatie ten tijde van COVID-19. Voor niet=toegelaten desinfectiemiddelen werd een vrijstelling afgegeven, waardoor geen sprake meer zou zijn van een gelijk speelveld tussen de middelen die wel een toelatingsprocedure hebben doorlopen en de middelen waarvoor dat niet het geval was (voor die eerste categorie zijn namelijk hoge toelatingskosten gemaakt).

Ook wijst de biocidesector erop dat de toelatingsprocedure voor biociden lang duurt, prijzig is en onzekerheden kent (de normen kunnen in de tussentijd veranderen). Dat maakt dat het relatief onaantrekkelijk is om nieuwe middelen op de markt te brengen. Net als bij gewasbeschermingsmiddelen hebben we geen onderzoek gedaan naar doorlooptijden bij vrijstellingsverzoeken en de impact daarvan.

¹³¹ Zie de laatste verleende vrijstelling: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2024-31360.html>.

¹³² Zie de verleende vrijstelling: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2024-4100.html>.

6.4 Conclusies

In dit hoofdstuk hebben we gekeken naar de registratieplicht voor gewasbeschermingsmiddelen en voor biociden. Ook hebben we gekeken naar het instrument vrijstellingen.

Registratieplicht gewasbeschermingsmiddelen

Voor gewasbeschermingsmiddelen geldt een actieve registratieplicht voor de afzet van gewasbeschermingsmiddelen. Toelatingshouders zijn verplicht om de afzetcijfers bij te houden én periodiek te delen met het ministerie van LVN op het niveau van werkzame stof. Dit gebeurt in de praktijk ook; de gegevens worden centraal geregistreerd en ontsloten.

Voor het professionele gebruik van gewasbeschermingsmiddelen geldt eveneens een registratieplicht, maar (nog) niet de verplichting om deze gegevens actief te delen. Als de autoriteiten, bijvoorbeeld de toezichthouder, inzage vragen in de gebruiksgegevens zijn gebruikers wel verplicht hieraan mee te werken. De Uitvoeringsverordening en herziene Statistiekverordening gaan de verplichtingen op het gebied van registratie veranderen: Vanaf 1 januari 2026 zijn professionele gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen verplicht om gegevens over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen digitaal te registreren; vanaf 1 januari 2028 is iedere lidstaat verplicht om (statistische) gegevens over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen jaarlijks te verzamelen.

Het uniformeren en digitaliseren van de registratie van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen is een belangrijke stap in de beweging naar duurzaam gewasbeheer, omdat hiermee waardevolle informatie wordt

¹³³ Zie de verleende vrijstelling: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2023-13316.html>.

¹³⁴ Zie de verleende vrijstelling: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2022-24648.html>.

geboden voor gebruikers, toezichthouders en beleidsmakers. Het ministerie van LVVN en de sector zijn momenteel in gesprek om de gewasbeschermingsmonitor stapsgewijs te digitaliseren, in eigen beheer van de sector. Wij geven als advies mee om hierbij rekening te houden met de toekomstige Europese registratie- en statistiekverplichtingen, zodat zowel de sector als de overheid hier op termijn aan kan voldoen.

De Wgb hoeft hiervoor strikt genomen niet te worden aangepast, omdat de Europese verplichtingen voor het digitaal registreren en op verzoek van de overheid delen van gebruiksgegevens rechtstreeks nationaal doorwerken. Vanuit praktisch oogpunt ligt het wel voor de hand om ook voor het delen van de gebruiksgegevens een periodieke verplichting te creëren. De overheid hoeft dan niet telkens opnieuw gebruiksgegevens op te vragen bij professionele gebruikers. Een dergelijke verplichting zou opgenomen kunnen worden in de Wgb. Een andere mogelijkheid is om dit middels AVV regelen (zie hoofdstuk 5).

Registratieplicht biociden

Voor biociden gelden eveneens registratieverplichtingen, zij het net andere dan voor gewasbeschermingsmiddelen. Het is verplicht voor bedrijven om de afzet van biociden en het gebruik van biociden die bestemd zijn voor professioneel gebruik te administreren. Er is echter geen verplichting om gegevens over de afzet of het gebruik te verstrekken aan de bevoegde autoriteiten, tenzij de autoriteiten daartoe verzoeken.

Informatie over zowel de afzet als het gebruik van biociden wordt op dit moment niet centraal bijgehouden. Die wens bestaat wel bij het ministerie van IenW en de toezichthouders, zodat meer inzicht ontstaat in de toepassing van biociden en een betere basis voor beleidsontwikkeling en toezicht. Een centrale registratie van gebruik is ingewikkeld, omdat biociden (in vergelijking met gewasbeschermingsmiddelen) veel verschillende productsoorten en toepassingsgebieden kennen. Een registratie van de afzet van biociden behoort wellicht wel tot de

mogelijkheden. Momenteel loopt een pilot waarin toelatingshouders – op vrijwillige basis – afzetgegevens delen. Tijdens de pilot worden verschillende juridische opties verkend. De uitkomst van de pilot kan zijn dat deelname aan de registratie vrijwillig blijft, maar ook dat er een registratieplicht komt. In dat laatste geval kan dat door het opnemen van een registratieplicht in de Wgb, maar mogelijk ook via het instellen van AVV (zie wederom hoofdstuk 5).

Vrijstellingen

Kijken we naar het instrument vrijstelling, dan zien we bij zowel gewasbeschermingsmiddelen als biociden dat het instrument ‘beleidsarm’ is overgenomen in de Wgb: de Wgb verwijst naar Europese verordeningen en voegt hier geen nationale voorschriften aan toe.

De uitkomsten van de evaluatie geven geen aanleiding om wijzigingen aan te brengen in de Wgb en het instrument vrijstelling voor gewasbeschermingsmiddelen of biociden in de wet nader in te vullen.

Er is weliswaar discussie rondom vrijstellingen voor gewasbeschermingsmiddelen, maar de kritiek spitst zich toe op de invulling en toepassing van het instrument en niet op de wet. Zo is de sector kritisch op de doorlooptijd, de strengheid en de politieke bemoeienis bij beoordelingen. Bovendien laat de naleving van de gebruiksvoorwaarden van vrijgestelde gewasbeschermingsmiddelen te wensen over. Oplossingen voor deze (ervaren) knelpunten moeten worden gezocht in de uitvoeringspraktijk, bijvoorbeeld extra capaciteit voor het beoordelen van vrijstellingsaanvragen of toezicht (dit zou illegaal gebruik van middelen en onjuist gebruik van vrijgestelde middelen kunnen verminderen). Ze vereisen geen aanpassing van de Wgb of onderliggende regelgeving.

Het instrument vrijstelling wordt voor biociden verhoudingsgewijs weinig ingezet. In de evaluatie zijn we niet gestuit op signalen dat het er behoefte is om het instrument vaker in te zetten. Noch zijn er signalen naar voren

gekomen dat het instrument structureel te vaak of te gemakkelijk wordt ingezet. Discussies zoals we die zien bij gewasbeschermingsmiddelen over de toepassing van het instrument doen zich bij biociden niet of in veel mindere mate voor. Er is kritiek vanuit de sector op hoe het instrument is toegepast tijdens COVID-19 voor desinfecteringsmiddelen, maar dat betrof een uitzonderlijke situatie.

7. Complexiteit door regelgeving

7.1 Achtergrond

Er zijn verschillende Europese en nationale regelgevende kaders die betrekking hebben op gewasbeschermingsmiddelen of biociden.

Zoals toegelicht in hoofdstuk 2 zijn de goedkeuring, toelating en het gebruik van biociden en gewasbeschermingsmiddelen in belangrijke mate Europees geregeld. Op Europees niveau zijn bepalingen opgenomen voor gewasbeschermingsmiddelen in onder andere de Verordening Gewasbeschermingsmiddelen en de Biocidenverordening. Eveneens relevant zijn de Verordening (EG) 1272/2008 (de CLP-verordening) met regels over de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels, en de recent herziene Statistiekverordening met verplichtingen voor lidstaten voor het aanleveren van statistieken over de verkoop en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

In Nederland wordt het Europese beleid voor gewasbeschermingsmiddelen en biociden uitgevoerd en op enkele punten aangevuld via nationale wet- en regelgeving. De Wgb regelt de toelating en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden in Nederland. Daarnaast bevat ook de Omgevingswet, en dan specifiek het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), regels voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, zoals voorschriften voor spuittechnieken, driftreductie en teeltvrije zones.

Er zijn ook raakvlakken met andere beleidsterreinen. Gewasbescherming is een van de vele onderwerpen binnen het Europese landbouwbeleid. Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de Europese Unie beslaat verschillende aspecten, waarvan een aantal raakvlakken hebben met gewasbescherming (en biociden), zoals het gebruik van diergeneesmiddelen en meststoffen. Het gebruik hiervan is ook van invloed op mens en milieu, en wordt eveneens gereguleerd door een combinatie van Europese wetgeving en nationale implementatie.

Waterkwaliteit is een voorbeeld van een aanpalend beleidsterrein. Richtlijn 2000/60/EG (de Kaderrichtlijn Water, ofwel: KRW) is bedoeld om de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater in de Europese Unie te beschermen en verbeteren, en bevat normen voor verontreinigende stoffen waaronder bepaalde gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

7.2 Onderzoeksvraag en afbakening

Er zijn veel verschillende Europese en nationale regelgevende kaders die direct of indirect betrekking hebben op gewasbeschermingsmiddelen of biociden. Voor deze evaluatie is de volgende onderzoeksvraag meegegeven:

Ontstaat er in de praktijk complexiteit als gevolg van Europese en nationale regelgeving, en in hoeverre staat dit de naleving, de effectiviteit van het toezicht en de doeltreffendheid van de Wgb in de weg?

We hebben gekeken naar de uitwerking van de verschillende Europese en nationale regelgeving in de praktijk. Stakeholders zijn gevraagd naar

knelpunten die zij ervaren. Daarvan is bekeken of die voortkomen uit bijvoorbeeld overlap of een gebrek aan samenhang tussen de verschillende Europese en nationale regelgevende kaders die direct of indirect van toepassing zijn op gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Dit onderzoek beperkt zich dus tot de onderwerpen die door gesprekspartners zijn aangedragen.

Eén onderwerp kwam in de gesprekken nadrukkelijk naar voren: de relatie tussen de problemen met de waterkwaliteit in Nederland en de toelating en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we hier dieper op in.

Daarnaast zijn we ook twee andere onderwerpen tegengekomen waarbij de stapeling van Europese en nationale regelgeving zorgt voor complexiteit: 1) grensgevallen waarbij een product niet eenduidig binnen de definitie van een biocide, gewasbeschermingsmiddel of een andere productcategorie valt; 2) de complexiteit in de rol- en taakverdeling tussen toezichthouders. Deze onderwerpen zijn al aan de orde gekomen in het hoofdstuk over toezicht (3) en zullen we hier niet nogmaals behandelen.

We richten ons in dit hoofdstuk op Nederland en maken geen vergelijking met andere Europese landen. Eventuele verschillen tussen Europese landen voor wat betreft de invulling van EU-voorschriften of de uitleg van definities zijn niet onderzocht. We gaan ook niet in op de vraag of sprake is van een internationaal gelijk speelveld voor bedrijven.

7.3 Waterkwaliteit

Uitdaging

Nederland kenmerkt zich door beperkte ruimte, veel water en intensieve landbouw. Deze combinatie van factoren zorgt ervoor dat de beheersing van de waterkwaliteit in Nederland bijzonder complex is.¹³⁵

De beperkte ruimte betekent dat landbouwgronden, natuurgebieden en waterwingebieden vaak dicht bij elkaar liggen. Dit zorgt voor een directer risico van verontreiniging door bijvoorbeeld gewasbeschermingsmiddelen die in de landbouw worden gebruikt. De intensieve landbouw in Nederland, met het gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen, draagt verder bij aan de uitdaging op het gebied van waterkwaliteit.

Bovendien haalt Nederland een significant deel van zijn drinkwater uit oppervlaktewater, wat betekent dat de kwaliteit van dit water direct invloed heeft op de volksgezondheid. Dit stelt extra eisen aan de bescherming van waterkwaliteit en maakt het naleven van Europese waterkwaliteitsnormen extra belangrijk.

Overschrijding van waterkwaliteitsnormen

Er zijn problemen in Nederland rond waterkwaliteit. Nederland moet uiterlijk in 2027 voldoen aan de normen van de KRW. In 2023 concludeerde de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) dat de KRW-doelen voor 2027 in Nederland vrijwel zeker niet zullen worden gehaald.¹³⁶ Alhoewel verbeteringen zijn opgetreden, vinden er nog steeds veel overschrijdingen van de waterkwaliteitsnormen plaats. De tussenevaluatie van de KRW eind 2024 komt tot een vergelijkbare conclusie.¹³⁷ Dit rapport wijst op een lichte verbetering, maar voorspelt dat de doelen uit de KRW met de huidige maatregelen niet behaald zullen worden. Ook een recent

¹³⁵ Zie ook: Ctgb. [Nationaal specifieke elementen gewasbeschermingsmiddelen](#).

¹³⁶ Rli, goed water goed geregeld, 2023.

¹³⁷ AT Osborne, Witteveen+Bos en FLO Legal (2024). Koepelrapport tussenevaluatie KRW.

verschenen rapport van de Europese Commissie bevestigt dit beeld.¹³⁸ De Europese Commissie dringt erop aan dat Nederland meer ambitie toont en maatregelen neemt om de kloof naar de KRW-doelen voor 2027 te dichten.

De waterkwaliteit in Nederland staat onder druk door diverse vormen van verontreiniging. Een belangrijke bron hiervan zijn gewasbeschermingsmiddelen en biociden, die onder andere via de landbouw in het oppervlakte- en grondwater terechtkomen.¹³⁹ Echter, dit is niet de enige oorzaak. Ook meststoffen uit de landbouw, industrieel afval, medicijnresten in het rioolwater en klimaatverandering dragen bij aan verslechtering van de waterkwaliteit. Daarnaast beïnvloeden waterbouwkundige ingrepen, zoals kanalisering en peilbeheer, de natuurlijke zuiveringsprocessen, waardoor schadelijke stoffen langer in het milieu blijven.

Bij normoverschrijdingen in water kan discussie ontstaan over de bron van die normoverschrijding. Het bepalen van de bron is complex als het een stof betreft die zowel voor kan komen in gewasbeschermingsmiddelen als in biociden of middelen voor andere toepassingen zoals diergeneesmiddelen. Zie ook paragraaf 3.3 over zogeheten grensgevallen.

Beheersing en verbetering van waterkwaliteit

Waterkwaliteit is een gedeelde verantwoordelijkheid van het Rijk en decentrale overheden. Ministeries, provincies, waterschappen en gemeenten zijn in gesprek over te nemen maatregelen voor KRW-

doelbereik.¹⁴⁰ Alle overheden hebben hun verantwoordelijkheid om concrete maatregelen te nemen daar waar zij bevoegd gezag zijn.

Er lopen verschillende trajecten om de waterkwaliteit in Nederland te verbeteren. Het KRW-impulsprogramma is er daar een van. Het KRW-impulsprogramma is een interbestuurlijk initiatief dat in 2023 door het Rijk en regionale overheden is gestart om de waterkwaliteit in Nederland te verbeteren en te voldoen aan de Europese doelen uit de KRW. Onderdeel van het programma is het aanpakken van prioritaire stoffen die de waterkwaliteit negatief beïnvloeden, waaronder gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

In 2023 is ook een overzicht gemaakt van juridische instrumenten in de Omgevingswet die de verschillende overheden tot hun beschikking hebben om emissies vanaf agrarische percelen te verminderen. Dit leidde tot de gezamenlijke conclusie dat overheden voldoende juridische instrumenten hebben, maar dilemma's ervaren bij de inzet ervan.¹⁴¹ In navolging hiervan wordt gewerkt aan een gezamenlijk kader om te bepalen wanneer welk instrument door welke overheid ingezet kan worden. Dit is naar verwachting in het voorjaar van 2025 gereed.¹⁴²

Toelating

Toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden is één van die instrumenten. Het Rijk is hiervoor verantwoordelijk en het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) voert het toelatingsbeleid uit in Nederland. De beoordeling van middelen gebeurt

¹³⁸ Europese Commissie (2025). Report on the implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) and the Floods Directive (2007/60/EC). Country specific staff working document: Netherlands.

¹³⁹ De [Bestrijdingsmiddelenatlas](#) en de Grondwateratlas bevatten gegevens over de werkzame stoffen uit gewasbeschermingsmiddelen en biociden in het oppervlaktewater en grondwater.

¹⁴⁰ Kamerbrief 26 november 2024 27 858 nr. 683.

¹⁴¹ Kamerbrief 27 625 Waterbeleid nr. 672

¹⁴² Kamerbrief 26 november 2024 27 858 nr. 683

vooral op basis van Europese regels; de Wgb (inclusief het Bgb en de Rgb) bevat enkele aanvullende bepalingen waaraan wordt getoetst.

Het Ctgb laat alleen middelen toe als de werkzame stoffen op Europees niveau zijn goedgekeurd. Ook moet wetenschappelijk worden aangetoond dat veilig gebruik mogelijk is. Het Ctgb bepaalt niet alleen of een middel wordt toegelaten, maar legt ook gebruiksvoorschriften op voor hoe het middel moet worden gebruikt. Afwijken van deze voorschriften is niet toegestaan.

De toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden door het Ctgb heeft een directe relatie met waterkwaliteit. Het Ctgb beoordeelt bij toelating of een middel voldoet aan strenge milieueisen, waaronder de impact op oppervlakte- en grondwater. Daarbij is het belangrijk om te benadrukken dat ook andere factoren van invloed zijn op de verontreiniging van grond- en oppervlaktewater. Drift, afspoeling en uitspoeling zijn bijvoorbeeld ook afhankelijk van de naleving van gebruiksvoorschriften en externe factoren als het weer.

De toelatingscriteria die het Ctgb hanteert kunnen verschillen van de waterkwaliteitsnormen uit de KRW vanwege de verschillende benaderingen en doelen van beide systemen. Het Ctgb beoordeelt stoffen op productniveau en kijkt naar de verwachte risico's op basis van gebruiksscenario's, afbraak en blootstelling. De KRW hanteert milieukwaliteitsnormen die zijn afgestemd op de bescherming van het ecosysteem en de biodiversiteit, waarbij zelfs lage concentraties van schadelijke stoffen problematisch kunnen zijn. Een belangrijk verschil was

bijvoorbeeld dat bij de toelatingscriteria in sommige gevallen ook herstel en herkolonisatie meegewogen mag worden bij het vaststellen van de norm.

De afgelopen jaren zijn verschillende onderzoeken gedaan naar de relatie tussen het toelatingsbeleid en waterkwaliteit. Hierin zijn voorstellen gedaan voor het aanscherpen of uitbreiden van de Wgb. We lichten ze hierna toe.

Vooraf en/of achteraf toetsen aan KRW-normen bij toelating

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) heeft in 2023 een advies uitgebracht over de vraag welk overheidsbeleid nodig is om de KRW-doelen zo snel als mogelijk te realiseren en te bestendigen. In dat advies wijst de Rli erop dat de normen die het Ctgb gebruikt bij de toelating van gewasbeschermingsmiddelen vaak minder streng zijn dan de waterkwaliteitsnormen uit de KRW. Als gevolg daarvan worden gewasbeschermingsmiddelen toegelaten waarvan bekend is dat gebruik ervan kan leiden tot overschrijding van de KRW-normen in oppervlaktewater. De Rli adviseert om bij toelating ook te toetsen aan waterkwaliteitsnormen. De Unie van Waterschappen pleitte hier in 2022 ook al voor.¹⁴³

In navolging van het advies van de Rli heeft het Ctgb op verzoek van de minister van LNVN gekeken naar mogelijkheden om de toelating van gewasbeschermingsmiddelen in overeenstemming te brengen met de normen van de KRW.¹⁴⁴ Het Ctgb adviseert om op korte termijn een nationaalrechtelijke juridische grondslag te creëren om:

- 1) Vooraf te toetsen aan de KRW-normen bij de toelating van gewasbeschermingsmiddelen, om te voorkomen dat

¹⁴³ Unie van Waterschappen (2022). Waterschappen: 'Stem gebruik gewasbeschermingsmiddelen snel af op KRW'. Position paper Unie van Waterschappen

ten behoeve van Tweede Kamer Commissiedebat Gewasbeschermingsmiddelen, gehouden 20 oktober 2022.

¹⁴⁴ Kamerstuk 27858, nr. 653; Kamerstuk 27858, nr 671.

gewasbeschermingsmiddelen die de wettelijke KRW status (verder) verslechteren op de markt komen.

- 2) Gericht achteraf te kunnen ingrijpen bij al toegelaten gewasbeschermingsmiddelen als blijkt dat door het gebruik ervan de wettelijk vastgelegde KRW-normen structureel worden overschreden.

Het invoeren van een verplichte KRW-toets vooraf en de mogelijkheid van een toets achteraf vereist een wijziging van de Rgb (op grond van artikel 28, eerste lid onderdeel c van de Wgb).

In mei 2024 is er een motie aangenomen in de Tweede Kamer die de regering verzoekt om het toelatingsbeleid van het Ctgb in overeenstemming te brengen met de normering van de KRW. De ministers van LNV en IenW beraden zich op dit moment over de uitvoering van de Kamermotie en het creëren van een juridische grondslag in de Wgb voor het vooraf en/of achteraf toetsen aan de KRW-normen. Wel is Wageningen University & Research alvast gevraagd om een stappenplan te ontwikkelen hoe het toetsen aan de KRW-normen vorm kan krijgen in de beoordeling van het Ctgb.¹⁴⁵

In dit verband is het nog het vermelden waard dat het Ctgb met ingang van 2025 meer rekening gaat houden met meetgegevens uit de Bestrijdingsmiddelenatlas. Bij herhaalde overschrijdingen van toelatingscriteria zal het Ctgb de toelating van gewasbeschermingsmiddelen herbeoordelen. Mogelijke maatregelen zijn extra driftreducerende maatregelen, beperkingen in dosering of frequentie, of het intrekken van toepassingen of toelatingen. Deze werkwijze is door het Ctgb vastgelegd in een beleidsregel.¹⁴⁶ Vanaf 2025 zullen de eerste

besluiten op basis van deze nieuwe beleidsregel worden genomen, met jaarlijkse herbeoordelingen. Hiermee wordt beoogd het aantal normoverschrijdingen te verminderen en daarmee bij te dragen aan het behalen van de KRW-doelen. Voor deze eigen beleidsregel van het Ctgb was geen aanpassing in de Wgb nodig, zoals dat voor het invoeren van een KRW-toets wel nodig is.

Verbod op gebruik van chemisch-synthetische gewasbeschermingsmiddelen in beschermde en kwetsbare gebieden

Een ander voorstel van de milieuorganisatie Natuur&Milieu is het introduceren van een verbod op het gebruik van chemisch-synthetische gewasbeschermingsmiddelen in KRW-beschermde gebieden en kwetsbare natuurgebieden.

Medio 2024 verscheen een rapport waarin Natuur&Milieu concludeert dat Nederland de Europese regels voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen niet goed uitvoert.¹⁴⁷

Gewasbeschermingsmiddelen worden in Nederland gebruikt in de buurt van oppervlaktewater en in kwetsbare water- en natuurgebieden; daarbij gelden er volgens de onderzoekers maar weinig beperkingen. Hierdoor wordt de Nederlandse natuur en het water volgens Natuur&Milieu onvoldoende beschermd. Natuur&Milieu pleit onder andere voor het opnemen van een verbod in de Wgb op het gebruik van chemisch-synthetische gewasbeschermingsmiddelen in KRW-beschermde gebieden

¹⁴⁵ Kamerstuk 27858 nr. 683.

¹⁴⁶ Beleidsregel van het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden van 23 oktober 2024.

¹⁴⁷ Natuur&Milieu (2024). Bestrijdingsmiddelen in Nederlandse natuur en water. Schending van Europese verplichtingen

(waaronder grondwaterbeschermingsgebieden) en kwetsbare natuurgebieden (Natura2000-gebieden).¹⁴⁸

Kort daarvoor in april 2024 concludeerde Wageningen University & Research, na het uitvoeren van een impactanalyse in opdracht van de minister van LVVN, dat een generiek verbod op gewasbeschermingsmiddelen in grondwaterbeschermingsgebieden aanzienlijke gevolgen heeft voor de landbouw in die gebieden.¹⁴⁹ Op het moment van verschijnen van dit rapport wordt vervolgonderzoek uitgevoerd om te bepalen of een generiek verbod geschikt, noodzakelijk en proportioneel is.¹⁵⁰

Verplichten van alternatieven voor chemisch gewasbeschermingsmiddelen

Onder de voormalige minister van LNV is een voorstel opgesteld voor wijziging van het Bgb om alternatieven voor chemische gewasbeschermingsmiddelen te kunnen verplichten. Dit naar aanleiding van de wens van de Tweede Kamer om het gebruik van verschillende toepassingen van glyfosaat te verbieden. Dat bleek juridisch niet mogelijk, maar het verplichten van alternatieven kan wel. Het wijzigingsvoorstel heeft medio 2024 ter consultatie voorgelegen. In november 2024 heeft de minister van LVVN aan de Tweede Kamer laten weten het wijzigingsvoorstel verder in procedure te willen brengen met het oog op de adviesaanvraag aan de Raad van State. ¹⁵¹ Als het voorstel daadwerkelijk wordt ingevoerd, kan de minister alternatieven voor chemische gewasbeschermingsmiddelen verplichten via een ministeriële regeling.

¹⁴⁸ Natuur&Milieu ziet hiervoor twee mogelijkheden: 1) Gebruik maken van de bevoegdheid uit artikel 80a van de Wgb om bij algemene maatregel van bestuur een verbod in te stellen op het gebruik van chemisch-synthetische bestrijdingsmiddelen in KRW-beschermde gebieden. 2) Artikel 27a van de Bgb, dat een verbod bevat op het gebruik van bestrijdingsmiddelen met prioritaire stoffen in

7.4 Conclusies

De Europese en nationale regelgevende kaders die direct of indirect betrekking hebben op gewasbeschermingsmiddelen en biociden vormen samen een complex geheel. We hebben onderzocht of dit de naleving, de effectiviteit van het toezicht of de doeltreffendheid van de Wgb in de weg staan.

Complexiteit kan het gevolg zijn van raakvlakken met aanpalende beleidsterreinen met eigen Europese en nationale regelgeving die zorgen voor overlap. In het hoofdstuk over toezicht (3) hebben we daarvan twee voorbeelden behandeld: 1) grensgevallen waarbij een product niet eenduidig binnen de definitie van een biocide, gewasbeschermingsmiddel of een andere productcategorie valt; 2) de complexiteit in de rol- en taakverdeling tussen toezichthouders. Voor onze conclusies over deze onderwerpen verwijzen we naar dat hoofdstuk.

Complexiteit kan ook het gevolg zijn van het ontbreken van samenhang tussen de Europese en nationale regelgevende kaders voor verschillende beleidsterreinen. Een voorbeeld hiervan kwam in het onderzoek nadrukkelijk naar voren en hebben we in dit hoofdstuk behandeld: de relatie tussen de problemen met de waterkwaliteit in Nederland en de toelating en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

De problemen in Nederland rond waterkwaliteit zijn urgent. Nederland ligt niet op koers om de KRW-doelen te halen. Het naleven van Europese waterkwaliteitsnormen is cruciaal, en uiterlijk in 2027 moet Nederland aan

grondwaterbeschermingsgebieden, uitbreiden naar alle chemisch-synthetische bestrijdingsmiddelen.

¹⁴⁹ Wageningen University & Research (2024). Impactanalyse stoppen van gebruik van bestrijdingsmiddelen in grondwaterbeschermingsgebieden. Quickscan.

¹⁵⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 27 858, nr. 653

¹⁵¹ Kamerstuk 27858 nr. 683.

deze normen voldoen. Gewasbeschermingsmiddelen en biociden zijn bronnen van verontreiniging, die onder andere via de landbouw in het oppervlakte- en grondwater terechtkomen.

Er wordt momenteel onderzocht welke voorstellen voor aanpassing van de Wgb het gebruik van chemisch-synthetische gewasbeschermingsmiddelen kunnen verminderen en alternatieve methoden kunnen stimuleren. Er ligt een wijzigingsvoorstel van het Bgb om alternatieven voor chemische gewasbeschermingsmiddelen te kunnen verplichten. Dit wordt voorgelegd voor advies aan de Raad van State. Daarnaast wordt onderzoek verricht naar de uitwerking en impact van het vooraf en achteraf toetsen aan KRW-normen bij toelating en een verbod op het gebruik van chemisch-synthetische gewasbeschermingsmiddelen in beschermde en kwetsbare gebieden.

Wij adviseren om deze ontwikkelingen voortvarend door te zetten en de uitkomsten – waar mogelijk en wenselijk – te benutten om de bijdrage van de Wgb aan de urgente uitdagingen op het gebied van waterkwaliteit te vergroten.

Bijlage I: Gesprekspartners

Organisatie	
Agrodis	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Artemis	Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden	Nederlandse Fruittelers Organisatie
Croplife NL	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
Glastuinbouw Nederland	Openbaar Ministerie
Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden	Plantum
Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier	Platform Biociden
Hoogheemraadschap van Rijnland	Stichting CDG
Inspectie Leefomgeving en Transport	Unie van Waterschappen
Interprovinciaal Overleg	Waterschap Hollandse Delta
Koninklijke Algemeene Vereeniging voor Bloembollencultuur	Waterschap Zuiderzeeland
Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland	ZLTO



KWINK groep biedt inzicht, structuur en inspiratie voor een sterke publieke sector. Dat doen we door te onderzoeken en te adviseren.

We zijn nieuwsgierig, betrokken en precies. We duiken met plezier in onderwerpen die we al kennen én in onderwerpen die nieuw voor ons zijn. We doen ons werk graag samen: met collega's, met andere bureaus en met onze opdrachtgevers en de organisaties die betrokken zijn bij onderzoeks- en adviestrajecten. Kenmerkend voor onze aanpak is dat we scherp doorvragen en pas iets beweren als we het goed uitgezocht hebben.

KWINK
GROEP

KWINK groep | +31 (0)70 35 96 955
Nassaulaan 1 | 2514 JS Den Haag
www.kwinkgroep.nl