

112

Besluit van 9 maart 2016 tot wijziging van het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden in verband met het niet toestaan van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en de Staatssecretaris van Economische Zaken van 4 december 2015, nr. IenM/BSK-2015/234705, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 78 en 80a, eerste lid, van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 29 januari 2016, nr. W14.15.0426/IV);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 7 maart 2016 nr. IenM/BSK-2016/36024, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, uitgebracht mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 1 worden onder vervanging van de punt door een punt komma aan het slot van onderdeel k twee onderdelen toegevoegd, luidende:

l. *verhard oppervlak*: oppervlak dat is verhard door bebouwing, bestrating en overige verhardingen aangebracht op de bodem voor verbetering van draagvlak en begaanbaarheid;

m. *onverhard oppervlak*: oppervlak niet zijnde verhard oppervlak.

B

Het opschrift van artikel 27 komt te luiden:

Artikel 27. Toegankelijkheid gewasbeschermingsmonitor

C

Artikel 27b komt te luiden:

Artikel 27b. Verhard oppervlak

1. Het is een professionele gebruiker niet toegestaan om gewasbeschermingsmiddelen op een verhard oppervlak toe te passen.
2. Het eerste lid is niet van toepassing in bij ministeriële regeling aan te wijzen gebieden of omstandigheden voor zover het een toepassing van een gewasbeschermingsmiddel betreft:
 - a. die noodzakelijk is voor een veilige exploitatie van bedrijfsmatige activiteiten of inrichtingen;
 - b. die noodzakelijk is voor de bescherming van de gezondheid van mens of dier of van het milieu; of
 - c. op specifieke terreinen voor recreatieve doeleinden of voor het beoefenen van sport die vanwege hun aard of omvang redelijkerwijze niet op een andere wijze kunnen worden onderhouden.
3. Bij ministeriële regeling kunnen voorwaarden worden gesteld aan de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen in de gebieden en omstandigheden, bedoeld in het tweede lid.
4. Het eerste lid geldt niet voor land- en tuinbouwbedrijven die gewassen telen of kweken.

D

Artikel 27c vervalt.

ARTIKEL II

Artikel 27b van het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden komt te luiden:

Artikel 27b. Gewasbescherming buiten de landbouw

1. Het is een professionele gebruiker niet toegestaan om gewasbeschermingsmiddelen toe te passen.
2. Het eerste lid is niet van toepassing in bij ministeriële regeling aan te wijzen gebieden of omstandigheden voor zover het een toepassing van een gewasbeschermingsmiddel betreft:
 - a. die noodzakelijk is voor een veilige exploitatie van bedrijfsmatige activiteiten of inrichtingen;
 - b. die noodzakelijk is voor de bescherming van de gezondheid van mens of dier of van het milieu; of
 - c. op specifieke terreinen voor recreatieve doeleinden of voor het beoefenen van sport die vanwege hun aard of omvang redelijkerwijze niet op een andere wijze kunnen worden onderhouden.
3. Bij ministeriële regeling kunnen voorwaarden worden gesteld aan de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen in de gebieden en omstandigheden, bedoeld in het tweede lid.
4. Het eerste lid geldt niet voor land- en tuinbouwbedrijven die gewassen telen of kweken.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst met uitzondering van artikel II, dat in werking treedt op 1 november 2017.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt met de daarbijbehorende stukken openbaar gemaakt door publicatie in de Staatscourant.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Wassenaar, 9 maart 2016

Willem-Alexander

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkema

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
M.H.P. van Dam

Uitgegeven de *dertigste* maart 2016

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Dit besluit bevat een wijziging van het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden. De wijziging regelt dat het professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op verharde oppervlakken in 2016 en op alle overige oppervlakken met ingang van 1 november 2017 niet meer is toegestaan. De wijziging richt zich op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, voor zover deze middelen niet in de landbouw worden gebruikt. Deze maatregelen zijn aangekondigd in de brieven van de Staatssecretaris van Milieu en Infrastructuur van 3 september 2013 en 6 februari 2014 aan de Tweede Kamer¹.

tabel 1: Maatregelen gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw

	<i>professioneel gebruik</i>
verhard oppervlak	niet toegestaan begin 2016
onverhard oppervlak	niet toegestaan november 2017

De boodschap in voornoemde brieven is dat verharde oppervlakken, zoals wegen, pleinen en andere infrastructuur, en de groene buitenruimte, zoals parken, bossen en tuinen, op termijn zonder gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen (kunnen) worden beheerd. Achtergrond van dit besluit is de bescherming van de menselijke gezondheid en kwaliteit van het oppervlaktewater tegen vermijdbaar gebruik van deze middelen.

2. Aanleiding voor het besluit

Een duurzame land- en tuinbouw voorziet in de behoeften van de huidige generatie, zonder dat daarmee de behoeften van toekomstige generaties, zowel hier als in andere delen van de wereld, in gevaar worden gebracht. Duurzame gewasbescherming is een sleutelbegrip als het gaat om een effectieve beheersing van ziekten en plagen.

De evaluatie van de nota Duurzame Gewasbescherming Kabinetsnota laat zien dat er veel is bereikt². De risico's van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen zijn verminderd. Het water is schoner geworden. De concurrentiekracht van de land- en tuinbouwsector is door het gewasbeschermingsbeleid niet verminderd. Desondanks zijn niet alle doelen bereikt.

Daarom schetst de Kabinetsnota «Gezonde Groei, Duurzame Oogst; tweede Nota duurzame gewasbescherming» (verder: nota «Gezonde Groei, Duurzame Oogst») een strategie, doelstellingen en maatregelen voor de verdere verduurzaming van de gewasbescherming³. Voor het onderwerp «gebruik buiten de landbouw» kondigt de nota de overstap naar «niet-chemische gewasbescherming» aan. Die ambitie heeft alleen betrekking op de professionele onkruidbestrijding op verharde oppervlakken en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op sport- en

¹ Brieven van 3 september 2013 en 6 februari 2014 van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer, Kamerstukken II 2012/13, 27 858, nr. 215, respectievelijk Kamerstukken II 2013/14, 27 858, nr. 227

² Van Eerd, M. et al. (2012), Evaluatie van de nota Duurzame gewasbescherming, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving; bijlage bij de brief van 8 maart 2012, Kamerstukken II 2011/12, 27 858, nr. 102.

³ Nota, Bijlage bij de brief van 14 mei 2013, Kamerstukken II 2012/13, 27 858, nr. 146; Verslag van een Notaoverleg gehouden op 1 juli 2013, Kamerstukken II 2012/13, 27 858, nr. 210.

recreatieterreinen. Voor het niet-professioneel (particulier) gebruik gaat de nota «Gezonde Groei, Duurzame Oogst» uit van maatregelen om de risico's van onzorgvuldig gebruik te verminderen.

In overleg met de Tweede Kamer zijn deze ambities aangescherpt. Het vermijdbaar gebruik van gewasbeschermingsmiddelen moet zoveel mogelijk worden voorkomen of beperkt, overeenkomstig de algemene beginselen van een geïntegreerde gewasbescherming. Deze beginselen zijn neergelegd in richtlijn 2009/128/EG⁴.

3. Hoofdpijnen van het besluit

Het terugdringen van een vermijdbaar gebruik van gewasbeschermingsmiddelen is van belang voor het realiseren van de waterkwaliteitsdoelstellingen en voor bescherming van de volksgezondheid. Het professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen wordt beperkt tot gebieden en omstandigheden waarin onvoldoende niet-chemische alternatieven beschikbaar zijn.

De nota «Gezonde Groei, Duurzame Oogst» bepaalt de doelstellingen voor de bescherming van het oppervlaktewater en van de volksgezondheid.

Voor de kwaliteit van het oppervlaktewater gelden twee kwantitatieve doelstellingen.

Voor de ecologische kwaliteit van het oppervlaktewater is de doelstelling uitgedrukt als een afname van het aantal overschrijdingen van de milieukwaliteitsnormen. De tweede doelstelling geldt specifiek voor de kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor de drinkwaterbereiding. Die doelstelling is uitgedrukt als een afname van het aantal overschrijdingen van de drinkwaternorm.

tabel 2: Doelstellingen kwaliteit oppervlaktewater

	2018	2023
aantal overschrijdingen van milieukwaliteitsnormen	afname 50%	afname 90%
aantal overschrijdingen van drinkwaternorm	afname 50%	afname 95%

De reductiepercentages zijn gerelateerd aan het referentiejaar 2013.

Daarnaast hecht het Kabinet grote waarde aan de bescherming van de volksgezondheid. De kans op blootstelling beperkt zich niet tot bijvoorbeeld omwonenden en passanten van landbouwpercelen. Ook buiten de landbouw kunnen burgers, waaronder kwetsbare groepen zoals kinderen, worden blootgesteld aan gewasbeschermingsmiddelen. Het Kabinet wil de blootstelling van burgers aan gewasbeschermingsmiddelen voorkomen of zoveel mogelijk beperken.

Gewasbeschermingsmiddelen worden langs twee lijnen gereguleerd. Ten eerste mogen werkzame stoffen en middelen niet worden gebruikt, tenzij ze zijn goedgekeurd in de Europese Unie en zijn toegelaten in Nederland. Ten tweede wordt het duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen gereguleerd.

Het besluit beoogt een kader te geven voor een verdere verduurzaming van de gewasbescherming door algemene voorwaarden aan het duurzaam gebruik te stellen. Daartoe staat het besluit het professioneel

⁴ Richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 21 oktober 2009 tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden (PbEU 2009, L 309)

toedienen van gewasbeschermingsmiddelen niet toe in gevallen waar voldoende redelijke alternatieven voorhanden zijn. Daarmee wordt bijgedragen aan het behalen van doelen op het gebied van waterkwaliteit en volksgezondheid.

Deze voorschriften vormen een aanvulling op, en doen geen afbreuk aan de maatregelen die zijn neergelegd in het Europese toelatingsbeleid dat is vastgelegd in de verordening (EG) nr. 1107/2009⁵. De voorschriften wijzigen de inhoud van een toelatingsbesluit niet. Wel vormen de voorschriften een aanvullende beperking aan het gebruik dat door het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen (verder: Ctgb) is toegelaten.

4. Voorgenomen maatregelen voor een duurzame gewasbescherming

In gebieden buiten de landbouw worden verschillende soorten gewasbeschermingsmiddelen toegepast. «Gewasbeschermingsmiddelen» zijn de middelen zoals bedoeld in artikel 2 van de verordening (EG) nr. 1107/2009, dus met inbegrip van gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico en de middelen die in de biologische landbouw worden gebruikt. Op verharde oppervlakken zoals winkelstraten, parkeerplaatsen of industrieterreinen worden vrijwel uitsluitend onkruidbestrijdingsmiddelen toegepast. Op onverharde oppervlakken zoals parken of sportvelden worden ook andere soorten gewasbeschermingsmiddelen gebruikt, zoals middelen die schimmels bestrijden, of emelten en engerlingen in de bodem.

De maatregelen houden in dat preventieve maatregelen en niet-chemische technieken en methoden moeten worden toegepast in gebieden en omstandigheden, waar die mogelijk zijn. Het gaat dus niet om een algeheel verbod op chemische gewasbeschermingsmiddelen, maar om maatregelen om een geïntegreerde gewasbescherming te realiseren en vermijdbaar gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen daadwerkelijk te voorkomen. De maatregelen worden in twee fasen ingevoerd; voor verhard oppervlak in 2016 en voor onverhard oppervlak vanaf het groeiseizoen van 2018. De maatregel voor verharde oppervlakken in 2016 is een verduidelijking en beperkte uitbreiding van de al bestaande maatregelen langs (spoor)wegen en infrastructuur en zeer doorlaatbare oppervlakken. Het betreft bovendien een in 2013 aangekondigde maatregel waarop gebruikers en verkopers zich hebben kunnen voorbereiden. In de tussentijd is veel voorlichting gegeven over de aanstaande maatregelen en een soepele overgang naar niet-chemische middelen. Het besluit is nodig om de verslechtering van de (grond)waterkwaliteit tegen te gaan en de blootstelling van de mens aan gewasbeschermingsmiddelen te verminderen in het belang van het milieu en de volksgezondheid.

Verharde oppervlakken

Overheden, voornamelijk gemeenten, beheren ongeveer 60% van de verharde oppervlakken (26.500–35.000 hectaren) in Nederland. Ongeveer de helft daarvan wordt beheerd zonder gebruik te maken van gewasbeschermingsmiddelen; dat komt overeen met meer dan 30% van het verharde oppervlak in Nederland. Bedrijven en burgers beheren ongeveer

⁵ Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG (PbEU 2009, L 309).

10% van hun verharde oppervlakken zonder gebruik te maken van gewasbeschermingsmiddelen⁶.

Het besluit staat het professioneel gebruik (toedienen) van gewasbeschermingsmiddelen grotendeels niet meer toe op verharde oppervlakken. Met de inzet van preventieve maatregelen en van niet-chemische onkruidbestrijdingstechnieken kan het onkruid worden bestreden tot de in de praktijk gewenste niveaus⁷. De meest voorkomende preventieve maatregel is een onkruidwerend ontwerp van de buitenruimte, waardoor bestrijding niet of minder vaak behoeft plaats te vinden. Met «niet-chemische onkruidbestrijding» worden de technieken voor mechanische of thermische onkruidbestrijding bedoeld. Onkruid wordt dan met borstels of een maaier bestreden, of met selectieve warmtetoediening, vooral via hete lucht of heet water. Daarbij worden geen gewasbeschermingsmiddelen op het onkruid (te bestrijden organisme) toegediend.

Van het gebruiksverbod worden de situaties uitgezonderd waarin de toepassing van preventieve maatregelen en niet-chemische onkruidbestrijdingsmethoden niet toereikend is. Het betreft de situaties waarin veiligheidsvoorschriften aantoonbaar verplichten tot onkruidbestrijding, en toepassing van gewasbeschermingsmiddelen daarvoor technisch de enige mogelijkheid vormt. Gedacht kan worden aan industrieterreinen, militaire terreinen en luchthaventerreinen waarbij onkruid een gevaar kan opleveren bij het gebruik van die terreinen door werknemers of bezoekers. Daarnaast blijft het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen toegestaan voor de bestrijding van «lastige situaties». Dat zijn situaties waarin maatschappelijk of bedrijfsmatig de bestrijding van een bepaalde ziekte, plaag of onkruid nodig is en toepassing van gewasbeschermingsmiddelen technisch en/of financieel de enige mogelijkheid vormt.

Tenslotte kan een uitzondering op de maatregelen worden gemaakt voor specifieke terreinen voor recreatieve doeleinden of voor het beoefenen van sport, indien die vanwege hun aard of omvang redelijkerwijze niet op een andere wijze kunnen worden onderhouden.

Indien zich een uitzonderingssituatie voordoet, mogen onkruidbestrijdingsmiddelen worden toegepast, met inachtneming van de gebruiksvoorschriften uit het toelatingsbesluit en van de voorschriften uit het Bgb, Activiteitenbesluit milieubeheer en het Besluit lozen buiten inrichtingen. Deze voorschriften worden in paragraaf 5.2 samengevat.

Onverharde oppervlakken

Gewasbeschermingsmiddelen worden ook op de zogenoemde onverharde oppervlakken buiten de landbouw gebruikt. De arealen van de diverse typen terreinen bedragen volgens de notitie «Inschatting niet-landbouwkundig gebruik van gewasbeschermingsmiddelen; annex bij Nota 637» (Alterra, 2013):

tabel 3: Te beheren oppervlakken in hectaren

<i>terreintype</i>	<i>overheden</i>	<i>bedrijven</i>	<i>particulieren</i>
Gazon/gras	64.600	32.600	71.900
Berm	36.100	niet van toepassing	niet van toepassing

⁶ Bladzijde 42, van rapport «Gewasbescherming en de balans van milieu en economie; berekeningen bij de 2e Nota Duurzame gewasbescherming», LEI-rapport 2012-026, CLM-rapport 783-2012, RIVM-rapport 607407004 (februari 2012, herziene versie)

⁷ Bladzijde 11, van rapport «Inventarisatie onkruidbestrijding op verhardingen» bijlage bij de brief van 14 mei 2013, Kamerstukken II 2012/13, 27 858, nr. 146

<i>terreintype</i>	<i>overheden</i>	<i>bedrijven</i>	<i>particulieren</i>
Sierbeplanting (binnen bebouwde kom)	29.300	5.800	46.800
Landschappelijke beplanting (binnen bebouwde kom)	32.900	8.000	niet van toepassing
Bos en natuur	649.000	15.200	21.300
Grassportveld	8.800	2.200	niet van toepassing
Golfterrein	niet van toepassing	9.500	niet van toepassing
Oeverstrook/overig	367.400	42.700	42.100

Voornemen is het professioneel gebruik (toedienen) van gewasbeschermingsmiddelen op te bestrijden organismen op onverharde oppervlakken buiten de landbouw niet meer toe te staan. De maatregel treedt op 1 november 2017 in werking en wordt daarmee effectief voor aanvang van het groeiseizoen van 2018. Met de toepassing van preventieve maatregelen en van niet-chemische onkruidbestrijdingstechnieken kunnen ongewenste organismen veelal worden bestreden tot de in de praktijk gewenste niveaus. Een preventieve maatregel is het gebruik van goed uitgangsmateriaal of een onkruidwerend ontwerp van de buitenruimte, waardoor bestrijding niet of minder vaak hoeft plaats te vinden. Onder niet-chemische bestrijding wordt naast mechanische niet-chemische methoden mede het cultuurtechnisch onderhoud (door middel van bemesting, beregening en dergelijke) bedoeld, voor zover geen gewasbeschermingsmiddelen op het te bestrijden organisme worden toegediend.

De afgelopen jaren zijn niet-chemische methoden op de markt beschikbaar gekomen, die echter nog niet altijd technisch haalbaar en financieel betaalbaar zijn. Een uitzondering op het gebruiksverbod is daarom proportioneel. Een uitzondering geldt voor terreinen, indien die vanwege hun aard of omvang redelijkerwijze niet op een andere wijze kunnen worden onderhouden. Dat is het geval op sport- en golfterreinen, in bepaalde siertuinen en op specifieke terreinen voor recreatieve doeleinden, voor zover het gaat om de onverharde oppervlakken. Voor die terreinen zijn met het oog op de gebruiksfunctie nog onvoldoende niet-chemische technieken en methoden beschikbaar om ziekten, plagen en onkruiden effectief te bestrijden. Met de brancheorganisaties van de betreffende sectoren zijn in 2015 afspraken gemaakt om op terreinen en in situaties waarvoor een uitzondering geldt, het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen terug te dringen. Doel van deze «Green Deals» is minimalisering van het gebruik en van de kans op blootstelling. Daarnaast blijft het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen toegestaan voor de bestrijding van «lastige situaties». Dat zijn situaties waarin maatschappelijk of bedrijfsmatig de bestrijding van een bepaalde ziekte, plaag of onkruid nodig is en toepassing van gewasbeschermingsmiddelen technisch en financieel de enige mogelijkheid vormt. Concreet gaat het dan bijvoorbeeld om de bestrijding van Amerikaanse vogelkers, de Japanse Duizendknoop of de Reuzenberenklauw.

Indien zich een uitzonderingssituatie voordoet, mogen onkruidbestrijdingsmiddelen worden toegepast, met inachtneming van de gebruiksvoorschriften uit het toelatingsbesluit en van de voorschriften uit het Bgb, Activiteitenbesluit milieubeheer en het Besluit lozen buiten inrichtingen. Deze voorschriften worden hierna in paragraaf 5.2 samengevat.

5. Verhouding regelgeving en de maatregelen

5.1 Europese regelgeving

Naast het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (verder: VWEU) vormt in het bijzonder de Richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden (verder: richtlijn 2009/128/EG) het kader voor dit besluit. Een gedeeltelijk verbod voor professioneel toedienen van gewasbeschermingsmiddelen op verharde en later op onverharde oppervlakken buiten de landbouw in heel Nederland wordt mede vastgesteld ter uitvoering van artikelen 14, 11 en 12 van richtlijn 2009/128/EG. Ingevolge artikel 14 moeten lidstaten alle maatregelen nemen om bestrijding met een lage inzet van onder meer chemische gewasbeschermingsmiddelen te bevorderen, waarbij voorrang wordt gegeven aan niet-chemische methoden zodat professionele gebruikers overschakelen op alternatieven met het laagste risico voor de volksgezondheid. Artikel 11 verplicht lidstaten passende maatregelen te nemen om het aquatische milieu en de drinkwatervoorziening te beschermen tegen de effecten van onder meer chemische gewasbeschermingsmiddelen. Artikel 12 draagt de lidstaten op het gebruik van deze middelen in bepaalde specifieke gebieden te minimaliseren of verbieden.

Het gebruiksverbod gaat verder dan de gebiedsgerichte (minimum) eisen van de artikelen 11 en 12. Met betrekking tot artikel 14 van richtlijn 2009/128/EG kan worden geredeneerd dat het gebruiksverbod daar niet expliciet uit voortvloeit. Het gebruiksverbod wordt wel ter uitvoering van dit artikel getroffen waarbij gebruik wordt gemaakt van de vrije beleidsruimte daarin om alle nodige maatregelen te treffen om een lage inzet van chemische bestrijdingsmiddelen te bevorderen. Dat laat onverlet dat de voorgestelde maatregelen het vrij verkeer van goederen (kunnen) belemmeren omdat het de invoer en verkoop van chemische gewasbeschermingsmiddelen zal beperken en daarmee een inbreuk maakt op het vrij verkeer van goederen. Het treffen van een verdergaande beschermingsmaatregel dan waartoe de artikelen 11 en 12 van de richtlijn verplichten, is op grond van artikel 193 VWEU mogelijk, mits de maatregel verenigbaar is met onder meer het VWEU. Omdat het gebruiksverbod niet uitputtend is geregeld in artikel 14 van richtlijn 2009/128/EG, waarbij gebruik wordt gemaakt van de vrije beleidsruimte, en een inbreuk maakt op het Europese beginsel van vrij verkeer van goederen in artikel 34 VWEU (verbod kwantitatieve invoerbeperkingen en maatregelen van gelijke werking), moet de maatregel ook aan artikel 36 VWEU worden getoetst⁸. Een dergelijke maatregel binnen het kader van artikel 14 of een verdergaande maatregel dan waartoe de artikelen 11 en 12 van richtlijn 2009/128/EG verplichten, is toegestaan als daarvoor een rechtvaardiging bestaat in de in artikel 36 VWEU genoemde gronden. Hiertoe behoort ook de bescherming van de gezondheid en het leven van personen, dieren en planten. Het doel van milieubescherming in algemene zin kan nationale maatregelen rechtvaardigen die het intracommunautaire handelsverkeer kunnen belemmeren, mits de betrokken maatregelen proportioneel zijn aan het te bereiken (milieu)doel⁹. De bescherming van het milieu en van de volksgezondheid volgt uit artikel 191 VWEU, dat de bescherming van deze belangen tot de doelstellingen van het beleid van de Unie en de lidstaten heeft gemaakt.

⁸ HvJ EU 1 juli 2014, zaak C-573/12 (Alands Vinkraft)

⁹ HvJ EU 11 december 2008, zaak C-524/07 (Commissie / Oostenrijk) en HvJ 20 februari 1979, zaak C-120/78 (Cassis de Dijon)

In de keuze voor een maatregel bij het behalen van dwingende vereisten van maatschappelijk belang, waaronder de bescherming van het milieu, komt de lidstaat een zekere mate van beoordelingsvrijheid toe. Op grond van artikel 36 moet de maatregel met het oog op de bescherming van het aquatisch milieu en de volksgezondheid evenwel noodzakelijk, geschikt en evenredig zijn.

Na een toelichting op het kader van Nederlandse regelgeving in paragraaf 5.2, gaat paragraaf 6 in op de voornoemde kwalificaties waaraan de maatregel van een gebruiksverbod moet voldoen.

5.2 Nationale regelgeving en beleid

De belemmeringen van het vrije verkeer van goederen moeten worden gezien in het licht van de voorschriften in richtlijn 2009/128/EG. Dergelijke niet-chemische methoden verdienen de voorkeur boven chemische methoden, indien daarmee de schadelijke organismen «op bevredigende wijze» worden bestreden. In die bestrijding moet rekening worden gehouden met de algemene beginselen van een geïntegreerde gewasbescherming. Geïntegreerde gewasbescherming is 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 beperkt¹⁰.

Artikel 14 van richtlijn 2009/128/EG is geïmplementeerd in artikel 78 van de wet en beleidsmatig uitgewerkt in de nota «Gezonde Groei, Duurzame Oogst; tweede Nota duurzame gewasbescherming (2013–2023)». Volgens hoofdstuk 4 van deze nota hanteert het Nederlandse gewasbeschermingsbeleid een voorkeursvolgorde voor de maatregelen die kunnen worden ingezet om ziekten, plagen en onkruiden te beheersen. Uitgangspunt is het voorkomen of minimaliseren van de verontreiniging, door het treffen van maatregelen die zowel technisch haalbaar als financieel betaalbaar zijn. Daartoe treft een terreinbeheerder eerst preventieve maatregelen, zoals gezond uitgangsmateriaal voor de inrichting van parken. Voor verharde oppervlakken gaat het bijvoorbeeld om een onkruidwerend ontwerp van de buitenruimte. Indien die maatregelen onvoldoende zijn, kan hij vervolgens gebruik maken van methoden en technieken waarbij geen gewasbeschermingsmiddelen worden toegepast, zoals biologische bestrijders of teelttechnische maatregelen. Voor verharde oppervlakken gaat het om mechanische of thermische onkruidbestrijdingstechnieken die het onkruid bestrijden met borstels, selectieve heet-watertoediening en dergelijke. Indien tenslotte ook de toepassing van deze niet-chemische technieken ontoereikend blijkt, mogen gewasbeschermingsmiddelen worden toegepast. De technieken zijn «toereikend» indien de toepassing ervan zowel technisch haalbaar als financieel betaalbaar zijn.

Sinds 2011 stelt wet- en regelgeving beperkingen aan het toegelaten gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op verharde en onverharde oppervlakken buiten de landbouw. Deze beperkingen gelden aanvullend op de voorschriften die het Ctgb in toelatingsbesluiten voor specifieke gewasbeschermingsmiddelen stelt. Deze voorschriften worden in paragraaf 6.1 toegelicht.

De maatregelen zijn een (mogelijkheid tot) explicitering of precisering van de voormalige artikelen 27b en 27c van het Bgb.

¹⁰ Artikel 14 en bijlage III van de richtlijn 2009/128/EG

Artikel 27b van dit besluit is, zoals hiervoor vermeld, gebaseerd op artikel 78 van de wet dat dient ter implementatie van artikel 14 van richtlijn 2009/128/EG over het nemen van de nodige maatregelen door lidstaten om te komen tot een geïntegreerde gewasbescherming. Daarnaast is artikel 27b mede gebaseerd op artikel 80a van de wet dat dient ter implementatie van artikel 12 van richtlijn 2009/128/EG dat mogelijk maakt dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen kan worden verminderd of verboden in de zogenaamde specifieke gebieden. De grondslag van artikel 80a van de wet geldt voor zover ingevolge artikel 27b de maatregelen worden genomen in bedoelde gebieden.

Op grond van artikel 27b is het in beginsel verboden gewasbeschermingsmiddelen toe te passen, ook in de voornoemde specifieke gebieden, zoals parken, openbare tuinen en schoolterreinen. In de specifieke gebieden waarvoor geheel of gedeeltelijk een uitzondering gaat gelden voor het verbod, zoals recreatie- en sportterreinen, kunnen ingevolge artikel 27b, derde lid, maatregelen worden voorgeschreven die een minimaal gebruik van bestrijdingsmiddelen of de inzet van middelen met een laag risico beogen. Een dergelijke regeling past voor zover deze van toepassing is op de specifieke gebieden binnen de strekking van artikel 12, aanhef en onderdelen a en b, van richtlijn 2009/128/EG dat de mogelijkheid biedt tot het aldaar minimaliseren of verbieden van pesticiden. Het vorenstaande met betrekking tot het verbieden of geminimaliseerd toepassen van gewasbeschermingsmiddelen, al dan niet met een laag risico, geldt voor de waterbeschermingsgebieden en natuurbeschermingsgebieden als bedoeld in artikel 12, aanhef en onderdeel b, van richtlijn 2009/128/EG.

Voor zover het gebruiksverbod in artikel 27b buiten de specifieke gebieden wordt opgevat als een verdergaande maatregel dan artikel 12 van richtlijn 2009/128/EG toestaat, wordt in paragraaf 6 ingegaan op de rechtvaardiging daarvan in relatie tot het Europese beginsel van het vrij verkeer van goederen.

6. Proportionaliteit van de maatregelen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de noodzakelijkheid, geschiktheid en evenredigheid van het gebruiksverbod in artikel 27b.

Proportionaliteit betekent in dit geval dat de voorschriften niet verder gaan dan noodzakelijk om de doelstellingen uit de nota «Gezonde Groei, Duurzame Oogst» te realiseren. In de volgende paragrafen wordt toegelicht hoe aan deze beginselen wordt tegemoet gekomen. De maatregelen van de afgelopen vijftientwintig jaar worden geschetst, zoals de vervanging van schadelijkere onkruidbestrijdingsmiddelen, wetgeving, voorlichting en communicatie. Alternatieven voor de maatregelen, zoals de toepassing van de DOB-methode of het verder informeren van toepassers, zijn onvoldoende gebleken om de kabinetsdoelstellingen uit paragraaf 3 op het gebied van het aquatische milieu en de volksgezondheid te verwezenlijken. Mede gelet op de beschikbaarheid van technisch haalbare en financieel betaalbare technieken zijn de gefaseerd ingevoerde maatregelen tegen vermijdbaar gebruik van chemische middelen met het oog op de te beschermen milieu- en volksgezondheidsbelangen een afgewogen en proportionele maatregel.

Een wettelijke maatregel moet noodzakelijk zijn, geschikt en evenredig. De uitwerking van die drie aspecten moet mede worden gezien in het licht van de Europeesrechtelijke verplichting tot een geïntegreerde gewasbescherming. In de volgende drie paragrafen wordt op deze aspecten ingegaan.

6.1 Noodzakelijkheid van de maatregel

Een gebruiksverbod kan een ingrijpende maatregel zijn. Voordat daartoe wordt overgegaan, moet duidelijk zijn in hoeverre maatregelen nodig zijn en dat het treffen van minder vergaande maatregelen ontoereikend is voor realisatie van de doelen uit de nota «Gezonde Groei, Duurzame Oogst». Sinds de jaren negentig zijn de hierna beschreven maatregelen uitgevoerd, die er echter niet toe hebben geleid dat de toediening van gewasbeschermingsmiddelen op verharde en onverharde oppervlakken is voorkomen of geminimaliseerd. Ook zijn de normoverschrijdingen voor glyfosaat niet verdwenen.

De doelstellingen van de bescherming van het aquatisch milieu en de volksgezondheid uit het kabinetsbeleid worden geschetst in paragraaf 3 van deze toelichting. Voor een evaluatie van het kabinetsbeleid in de periode 1998–2010, wordt verwezen naar de rapporten van het Planbureau voor de Leefomgeving¹¹.

Vervanging schadelijkere onkruidbestrijdingsmiddelen

In de jaren negentig veroorzaakten onkruidbestrijdingsmiddelen met de werkzame stof diuron veel normoverschrijdingen in het aquatische milieu. Deze middelen werden zowel op verharde als onverharde oppervlakken toegediend. De stof werd eind jaren negentig van de Nederlandse markt geweerd, evenals de werkzame stoffen simazine en atrazine. De gemiddelde gemeten concentraties van die stoffen nam daardoor tussen 1998 en 2004 sterk af.

De maatregelen hadden geen of beperkt positief effect voor de kwaliteit van het aquatisch milieu. De plaats van die stoffen op de Nederlandse markt voor onkruidbestrijdingsmiddelen is namelijk ingenomen door glyfosaat. In de periode dat de stoffen van de markt verdwenen, stegen de gemeten gemiddelde concentraties glyfosaat in oppervlaktewater aanzienlijk, tot ruim boven de drinkwaternorm. De concentraties vertoonden eerst een dalende trend (2002–2005) die echter stabiliseerde op een te hoog niveau, boven de drinkwaternorm (2006–2012). In 2013 en 2014 is weer sprake van een substantiële stijging in de concentraties, gelet op gegevens in de Bestrijdingsmiddelenatlas.

Vervanging van een werkzame stof in een gewasbeschermingsmiddel door een ander is vanuit het perspectief van duurzaamheid niet gewenst. Een dergelijke vervanging zou zich kunnen voordoen, indien de werkzame stof glyfosaat van de markt zou worden geweerd, ten gunste van maleïne hydrazide. Deze stof wordt in toenemende mate op verhardingen gebruikt, maar vormt volgens onderzoek een «risico voor de drinkwaterwinning». Het risico van afspoeling naar oppervlaktewater is «ongunstig» als gevolg van de stoffeigenschappen en de dosering van die stof¹².

Gebruiksvoorschriften van het Ctgb

Een reden voor de daling in de gemeten gemiddelde concentraties glyfosaat in oppervlaktewater is de toepassing van de zogenoemde DOB-methode (Duurzaam OnkruidBeheer op verhardingen). Het Ctgb heeft het gebruik van de DOB-methode in januari 2007 verplicht gesteld.

¹¹ Van Eerd, M. et al. (2012), Evaluatie van de nota Duurzame gewasbescherming, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving; bijlage bij de brief van 8 maart 2012, Kamerstukken II 2011/12, 27 858, nr. 102.

¹² Rapport «Waterkwaliteit en het onkruidbestrijdingsmiddel Ultima; Analyse van mogelijke risico's» CLM-885, oktober 2015

Een professionele gebruiker mag alleen gebruik maken van glyfosaathoudende onkruidbestrijdingsmiddelen, mits de DOB-methode wordt toegepast. Onkruidbestrijding volgens de DOB-methode is gericht op een effectieve onkruidbestrijding tegen een redelijke kostprijs¹³. De DOB-methode bestaat uit een beslissingsondersteunende set richtlijnen, op basis waarvan terreinbeheerders en uitvoerders afspraken kunnen maken over in te zetten onkruidbestrijdingsmethoden en onkruidbestrijdingsmiddelen¹⁴. De inhoud van de afspraken wordt deels gestuurd door het gebruik van de zogenoemde DOB-shortlists, maar de deelnemers behouden de vrijheid om zelf te bepalen op welke locatie welke techniek wordt toegepast. Gedurende de testperiode van de DOB-methode (2002–2005) werd de afspoeling met ongeveer 90% gereduceerd.

Volgens onderzoek van het RIVM heeft toepassing van de DOB-methode de emissie van glyfosaat vanaf verhardingen naar oppervlaktewater in de periode 2004–2010 slechts met circa 30% teruggedrongen¹⁵.

Enkele jaren geleden is de DOB-methode aangescherpt, met het oog op de bescherming van het aquatische milieu (DOB2.0). De wijziging heeft echter niet geleid tot een daling in de gemeten gemiddelde concentraties in het oppervlaktewater. Zoals hierboven aangegeven is in 2013 en 2014 sprake van een substantiële stijging in de concentraties.

Toepassing van de DOB-methode is daarmee ongeschikt om te worden voorgeschreven als minder vergaande maatregel om de emissie naar oppervlaktewater te voorkomen of verder te minimaliseren. Dit speelt temeer nu het toezicht op een correcte naleving van de afspraken lastig kan zijn. De overeenkomst tussen de terreinbeheerder en de uitvoerder van de werkzaamheden richt zich primair op een effectieve onkruidbestrijding tegen een redelijke kostprijs binnen bepaalde randvoorwaarden, en niet op de bescherming van de mens en het aquatische milieu tegen gewasbeschermingsmiddelen.

Uitvoering bestaande regelgeving

Het vervallen artikel 27b schreef voor dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen achterwege blijft of wordt geminimaliseerd op wegen en andere infrastructuur in de nabijheid van oppervlaktewater of grondwater. Die verplichting goldt ook voor het gebruik op verharde oppervlakken waar een groot risico van afspoeling naar oppervlaktewater of rioleringsystemen bestaat, en voor gebruik op zeer doorlaatbare oppervlakken in de nabijheid van oppervlaktewater of grondwater. Bovendien gold in niet-landbouwgebieden die door het brede publiek of kwetsbare groepen wordt gebruikt, het voorschrift dat uitsluitend gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico of biologische bestrijdingsmethoden mogen worden gebruikt.

Naast deze artikelen gelden voor de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen administratieve regels uit het Bgb. Het gaat bijvoorbeeld over de verplichting om te beschikken over een bewijs van vakbekwaamheid (artikel 17 Bgb), het bijhouden van een register (artikel 67 verordening (EG) nr. 1107/2009) en het bijhouden van een gewasbeschermingsmonitor (artikel 26 Bgb).

¹³ Bladzijde 3, Wageningen UR, Plant Research International, De DOB Methode, Naar duurzamer onkruidbeheer op verhardingen, Publicatie (zonder jaartal)

¹⁴ Bladzijde 6, Wageningen UR, Plant Research International, De DOB Methode, Naar duurzamer onkruidbeheer op verhardingen, Publicatie (zonder jaartal)

¹⁵ Bladzijde 78, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Evaluatie van de nota Duurzame Gewasbescherming; deelrapport Milieu (RIVM Rapport 607059001/2012)

Daarnaast zijn eveneens in 2011 voorschriften opgenomen in het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Besluit lozen buiten inrichtingen. Deze voorschriften blijven gelden in de bij ministeriële regeling aan te wijzen gebieden of omstandigheden waar nog gewasbeschermingsmiddelen mogen worden gebruikt. Volgens beide besluiten mogen gewasbeschermingsmiddelen uitsluitend op half-open en gesloten verhardingen worden gebruikt als de kans op neerslag voor een periode van vierentwintig uur niet groter is dan 40%. De gewasbeschermingsmiddelen moeten pleksgewijs, door middel van selectieve toepassingstechnieken worden toegepast. Het gebruik in of nabij straatkolken of putten is niet toegestaan op grond van artikel 3.3 van het Activiteitenbesluit milieubeheer respectievelijk artikel 3.4 van het Besluit lozen buiten inrichtingen.

Voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op sport- of recreatieterreinen gelden andere voorschriften dan op verhardingen. Binnen veertien meter vanaf de insteek van het oppervlaktewaterlichaam mag alleen mechanisch voortbewogen apparatuur worden gebruikt, die is voorzien van driftreducerende spuitdoppen. De windsnelheid mag gedurende de toepassing niet meer bedragen dan vijf meter per seconde. Binnen een afstand van één meter vanaf de insteek mogen gewasbeschermingsmiddelen alleen pleksgewijs worden toegepast, met gebruik van een afgeschermd kantdop, ingevolge artikel 3.152 van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Ook hier zijn administratieve regels van toepassing. De voorgenomen lozing moet bijvoorbeeld worden gemeld aan het bevoegd gezag (artikel 1.10 van het Besluit lozen buiten inrichtingen) en tijdens de lozing dient de nodige zorg in acht te worden genomen (artikel 2.1 Activiteitenbesluit milieubeheer en artikel 2.1 Besluit lozen buiten inrichtingen).

Deze maatregelen hebben geen waarneembaar positief effect gehad op de kwaliteit van het aquatisch milieu, gelet op gegevens in de Bestrijdingsmiddelenatlas. Een reden daarvan is dat het oude artikel 27b van het Bgb globaal is geformuleerd en geen duidelijke, eenduidig uitvoerbare instructie bevat voor de toepasser. Onduidelijk is bijvoorbeeld wat de professionele gebruiker exact moet verstaan onder «groot risico op afspoeling», wanneer sprake is van «zeer doorlaatbare oppervlakken» en waar de grens ligt in de term «in de nabijheid van oppervlaktewater». Het vervangen artikel 27c is niet uitvoerbaar gebleken, nu de daar voorgescreven maatregelen technisch niet haalbaar zijn. Op dit moment zijn geen of onvoldoende gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico of biologische bestrijdingsmethoden beschikbaar.

Communicatie en ontwikkeling niet-chemische technieken

Sinds ongeveer tien jaar zijn technieken op de markt, waarmee onkruid op verharde oppervlakken zonder gewasbeschermingsmiddelen wordt bestreden. In 2012 werd ongeveer de helft van de gemeentelijke verharde terreinen zonder gewasbeschermingsmiddelen beheerd. Voor bedrijven en industrieterreinen was dat ongeveer 10%. Vanaf 2006 heeft de Stuurgroep Implementatie Duurzaam Terreinbeheer communicatie-activiteiten georganiseerd, zoals voorlichtingsbijeenkomsten. In vaktijdschriften is een substantieel aantal artikelen gepubliceerd over gewasbescherming zonder gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.¹⁶

¹⁶ Twee recente voorbeelden: de brochure «Niet-chemisch onkruidbeheer op verhardingen, Informatiedocument op basis van vijf bijeenkomsten voor gemeentelijke terreinbeheerders in maart 2014» te downloaden op www.rijksoverheid.nl, en het themanummer van «Tuin en Landschap; vakblad voor de groenvoorziening» van 11 september 2014.

Omdat dankzij de beschikbaarheid van niet-chemische technieken afspraken kunnen worden gemaakt over inzet van die technieken, moet een deel van het effect van de DOB-methode aan die beschikbaarheid worden toegerekend. Hierboven is echter al aangegeven dat de gemeten gemiddelde concentraties glyfosaat stabiel hoger zijn dan de drinkwaternorm. Communicatie en de *vrijwillige* toepassing van niet-chemische technieken zijn daarom niet geschikt voor minimalisering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in geheel Nederland.

Gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico

Artikel 12 van de richtlijn 2009/128/EG schrijft voor dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in bepaalde specifieke gebieden wordt geminimaliseerd of verboden. Er moeten passende risicobeheersmaatregelen worden genomen en in eerste instantie wordt de voorkeur gegeven aan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico, zoals bedoeld in artikel 47 van de verordening 1107/2009/EG. Op het moment van vaststelling van dit besluit zijn dergelijke middelen niet beschikbaar op de Nederlandse of Europese markt. Op Europees niveau worden thans de bestaande criteria uitgewerkt die bepalen of een gewasbeschermingsmiddel kan worden aangemerkt als gewasbeschermingsmiddel met een laag risico. Deze criteria richten zich met name op de intrinsieke gevaarseigenschappen van stoffen en zijn vooral gericht op de bescherming van de mens en niet zozeer op het gevaar voor het watermilieu.

Indien op termijn wel gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico zullen worden toegelaten, kan dat volgens het RIVM tot gevolg hebben dat die middelen op grote schaal worden toegepast op verhardingen. Een nadelig gevolg daarvan zal zijn dat de gewenste omschakeling van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw naar preventie en niet-chemische methoden niet op gang komt. Het RIVM wijst er op dat de toepassing van (mogelijke) gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico op verhardingen nog steeds kan leiden tot een zodanig grote belasting van het oppervlaktewater dat het gebruiksverbod op verhardingen niet of nauwelijks bijdraagt aan een betere waterkwaliteit¹⁷.

Het exclusief gebruik van dergelijke middelen op verhardingen past daarom onvoldoende in het streven naar een duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Dat speelt temeer nu voor het beheer van verhardingen technisch haalbare en financieel betaalbare niet-chemische methoden en technieken beschikbaar zijn.

6.2 Geschiktheid van de maatregel

Een tweede aspect van proportionaliteit is dat een maatregel passend en geschikt (effectief) om het beoogde doel van bescherming van het aquatisch milieu en de volksgezondheid te bereiken. Dit aspect moet worden gezien in het licht van een geïntegreerde gewasbescherming. Maatregelen moeten worden toegepast die het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en het risico voor de gezondheid van de mens en voor het milieu tot een minimum beperken.

Gewasbeschermingsmiddelen worden langs twee lijnen gereguleerd, via het toelatingsbeleid en via het beleid dat moet leiden tot een duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Volgens het

¹⁷ Brief van 1 juli 2015, TK 2014–2015, Kamerstukken 27 858, nr. 321, met bijlage «Chemische onkruidbestrijding op verhardingen, Advies over de mogelijke uitwerking van een uitzonderingsbeleid voor laag-risicostoffen» RIVM Briefrapport 2015-0079

toelatingsbeleid mag een gewasbeschermingsmiddel niet worden gebruikt, tenzij het Ctgb het heeft toegelaten tot de Nederlandse markt. Dit kan zo nodig onder het stellen van gebruiksvoorschriften. Het Ctgb beoordeelt of het gebruik van een specifiek gewasbeschermingsmiddel door zijn aard en eigenschappen leidt tot onaanvaardbare effecten voor mens, dier en milieu. Het toelatingsbeleid beoogt niet primair de duurzame gewasbescherming te bevorderen.

Ten tweede wordt het duurzaam gebruik gereguleerd op basis van algemene regels in het milieurecht. Richtlijn 2009/128/EG roept op tot het stellen van aanvullende beperkingen aan het gebruik van toegelaten gewasbeschermingsmiddelen. Deze beperkingen vormen een aanvulling op de gebruiksvoorschriften van het Ctgb. De voorschriften wijzigen echter de inhoud van een toelatingsbesluit niet.

Effectiviteit van de maatregel

Niet-chemische methoden en technieken beogen het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te voorkomen en daarmee het risico voor de gezondheid van de mens en voor het milieu te minimaliseren. In paragraaf 6.3 (Evenredigheid van de maatregel) van de toelichting wordt in het kader van de belangenafweging beschreven dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen substantieel zal afnemen. De afname in gebruik leidt tot een substantiële afname van de afspoeling naar oppervlaktewater en de bodem, afhankelijk van de aard van het verharde oppervlak. Van de toegediende hoeveelheid gewasbeschermingsmiddelen spoelt waarschijnlijk 4–17% af. Van die afgespoelde hoeveelheid geraakt naar schatting ongeveer 60% in oppervlaktewater, afhankelijk van de aard van het gebied¹⁸. Ongeveer 40% spoelt af naar de bodem.

In 2010 werd ongeveer 20% van de drinkwaterknelpunten door glyfosaat veroorzaakt, afkomstig uit het buitenland of uit bronnen buiten de landbouw. Na inwerkingtreding van dit besluit zal door toepassing van niet-chemische methoden en technieken in Nederland de afspoeling naar en verontreiniging van het oppervlaktewater worden geminimaliseerd¹⁹.

Verontreiniging van het Nederlandse oppervlaktewater wordt echter ook door toepassing van onkruidbestrijdingsmiddelen in bovenstrooms gelegen lidstaten veroorzaakt. Het beleid in die lidstaten is van belang voor het effectief kunnen behalen van de kabinetsdoelstellingen. Ongeveer 40% van de vracht aan glyfosaat in de Maas is van Nederlandse herkomst; de resterende 60% is afkomstig uit Duitsland, België en Frankrijk, die gezamenlijk 78% van het oppervlak van het stroomgebied beslaan²⁰. Deze lidstaten hebben de afgelopen jaren maatregelen uitgevoerd, die gedeeltelijk strekken ter bescherming van het aquatisch milieu; deels zullen nog maatregelen volgen, gezien de doelstellingen in hun Nationale Actieplannen²¹.

In dat kader is het passend dat Nederland zijn bijdrage levert en de maatregelen neemt binnen zijn bevoegdheden en mogelijkheden. De

¹⁸ Emissies vanaf verhardingen komen voor 60% via riolering in oppervlaktewater terecht (stedelijk gebied: 90%, landelijk gebied variabel (industrie 50%, wegen 5%, defensie en spoorwegen <2%)) Resterende 40% in bodem. Daar worden wel glyfosaatconcentraties gemeten, maar die zijn mede landbouwgerelateerd. (Deltares, 2015)

¹⁹ Effecten van maatregelen moeten terughoudend worden ingeschat. Vanwege de invloed van onzekere externe factoren is er geen eenduidig verband tussen het verbruik van een stof en de belasting van het oppervlaktewater. Volgens paragraaf 6.3 van het in voetnoot 15 genoemde deelrapport Milieu, daalde in de periode 1998–2008 het verbruik gemiddeld 4%, de emissies 17% en de belasting van het oppervlaktewater 8%

²⁰ Bladzijde 10, van rapport «Glyfosaat en AMPA in bronnen voor drinkwater» (RIWA, 2013).

²¹ De Nationale Actieplannen van de Europese lidstaten zijn openbaar op de website van de Europese Commissie: http://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/sustainable_use_pesticides/national_action_plans_en.htm

gezamenlijke maatregelen van bovenstrooms gelegen lidstaten en Nederland zullen leiden tot een aanzienlijke reductie van de drinkwaterknelpunten.

Duitsland hanteert op dit moment een verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op openbare terreinen, zoals tuinen, sport- en golfterreinen of speelplaatsen, met de mogelijkheid van ontheffing in het algemeen belang. Toepassing van een gewasbeschermingsmiddel met een laag risico is toegestaan²². Dergelijke middelen zijn voor toepassing buiten de landbouw nog niet op de markt.

Frankrijk verbiedt publiekrechtelijke rechtspersonen om met ingang van 31 december 2016 gewasbeschermingsmiddelen te gebruiken in bepaalde, door het brede publiek bezochte ruimten. Het verbod wordt per 1 januari 2022 uitgebreid tot het niet-professioneel gebruik. Doel van de wet is met name stimulering van het gebruik van niet-chemische methoden en technieken en de bescherming van de volksgezondheid²³.

De maatregelen gelden niet voor gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico, voor middelen waarvan het gebruik toegestaan is in de biologische landbouw (verordening (EG) nr. 889/2009), voor middelen die zijn vrijgesteld voor gebruik in noodsituaties en voor landbouwmiddelen die staan vermeld op een nationale lijst. Deze nationale lijst zou zijn bedoeld voor zogenoemde «biocontrol-producten», voor zover die bestaan uit basisstoffen zoals bedoeld in artikel 23 van de Europese toelatingsverordening. De lijst is nog niet beschikbaar. Gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico waren medio 2015 voor toepassing buiten de landbouw nog niet op de markt²⁴.

In *Vlaanderen* (Vlaams gewest) mogen vanaf 1 januari 2015 geen gewasbeschermingsmiddelen worden toegepast op alle terreinen die bij een openbare dienst behoren of daarvoor ten dienste staan. Op verharde oppervlakken van andere terreinbeheerders die groter zijn dan 200 m² en alle terreinen die toegankelijk zijn voor publiek of kwetsbare groepen die «nog niet pesticidenvrij te beheren zijn», mogen nog wel gewasbeschermingsmiddelen worden toegepast, maar is pleksgewijze toediening voorgeschreven. Langs oppervlaktewater geldt een spuitvrije zone van zes meter breed. Bij (her-)aanleg van die terreinen moet een «pesticidentoets» worden uitgevoerd, waarin de mogelijkheden voor een onkruidwerend ontwerp worden onderzocht²⁵.

In *Wallonië* (Waals gewest) is de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen in de openbare ruimten vanaf 1 juli 2014 verboden, tenzij de regering kiest voor een toepassing onder voorwaarden. De voorwaarden behelzen onder meer de uitvoering van een plan, met daarin kwantitatieve doelstellingen en maatregelen, met het «streven naar het niet aanwenden

²² Paragraaf 17 van het Gesetz zum Schutz der Kulturpflanzen (Pflanzenschutzgesetz),

²³ Artikelen 1 en 2 van LOI n° 2014-110 du 6 février 2014 visant à mieux encadrer l'utilisation des produits phytosanitaires sur le territoire national; voor vervroeging van de datum naar 31 december 2016: Mededeling van de Commissie TRIS/(2014) 03101, nummer notificatie 2014/0514/F-C40A.

²⁴ Rapport «Chemische onkruidbestrijding op verhardingen, Advies over de mogelijke uitwerking van een uitzonderingsbeleid voor laag-risicostoffen» RIVM Briefrapport 2015-0079, bijlage bij brief van 1 juli 2015, TK 2014–2015, Kamerstukken 27 858, nr. 321

²⁵ Artikel 7, van het Decreet houdende duurzaam gebruik van pesticiden in het Vlaamse gewest; artikel 4, van het Besluit van de Vlaamse Regering houdende nadere regels inzake duurzaam gebruik van pesticiden in het Vlaamse Gewest voor niet-land- en tuinbouwactiviteiten (...).

van gewasbeschermingsmiddelen («zero fyto») op het geheel van de openbare ruimten voor uiterlijk 31 mei 2019»²⁶.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de maatregelen

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en de waterschappen zijn toezichthouder voor dit onderdeel van het Bgb. In dit besluit wordt nauwkeuriger dan voorheen geregeld in welke gebieden en situaties het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen al dan niet is toegestaan. Dit maakt de maatregel beter handhaafbaar.

De bestaande regelgeving biedt voldoende aanknopingspunten voor toezicht en indien nodig handhaving. Voorschriften ter verbetering van de uitvoering en het toezicht zijn niet nodig. De maatregelen beperken de toediening van gewasbeschermingsmiddelen op te bestrijden organismen, op verharde en onverharde oppervlakken, door professionele gebruikers. Een professionele gebruiker is volgens de definitie uit de wet, een persoon die in de landbouwsector of in een andere sector, gewasbeschermingsmiddelen gebruikt in het kader van zijn beroepsactiviteiten, met inbegrip van bedieners van toepassingsapparatuur, technici, werkgevers en zelfstandigen.

Overigens kan op grond van artikel 90 van de Wgb een bestuurlijke boete worden opgelegd bij onrechtmatig gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen. In de Regeling gewasbescherming en biociden wordt een boetecategorie toegevoegd.

6.3 Evenredigheid van de maatregel

Onder evenredigheid wordt verstaan dat bij het nemen van een maatregel een redelijke belangenafweging wordt gemaakt tussen de doelstellingen van dit besluit en de belangen die hierdoor worden geraakt. De maatregelen hebben betrekking op toepassing van alle gewasbeschermingsmiddelen die door professionele gebruikers buiten de landbouw worden gebruikt. Zij introduceren geen gebruiksverbod voor (alleen) middelen op basis van de werkzame stof glyfosaat, geen verbod voor particuliere gebruikers en geen verbod voor gewasbeschermingsmiddelen die in de landbouw worden gebruikt.

Overwogen had kunnen worden om uitsluitend onkruidbestrijdingsmiddelen op basis van glyfosaat niet langer toe te laten voor gebruik op de Nederlandse markt. De artikelen 14, 11 en 12 van de richtlijn 2009/128/EG bieden echter alleen de mogelijkheid om maatregelen te stellen aan «gewasbeschermingsmiddelen», in zijn algemeenheid, en niet aan het gebruik van een specifieke werkzame stof. Daarnaast, een besluit om een gewasbeschermingsmiddel niet toe te laten tot de Nederlandse markt, dat zijn grondslag niet vindt in het toelatingsbeleid maar in het streven naar een duurzaam gebruik, is niet verenigbaar met de desbetreffende bepalingen van verordening (EG) nr. 1107/2009. Ook heeft een dergelijke maatregel geen effect omdat de verboden werkzame stof kan worden vervangen door een andere, potentieel schadelijke stof, al dan niet bij grootschalig gebruik. Het verbod geldt evenmin voor niet-professioneel (particulier) gebruik. In 2016 zal worden bezien welke mogelijkheden er zijn om het verbod voor particulieren alsnog in te voeren. De inzet blijft er de komende tijd op gericht om het gebruik van gewasbeschermingsmid-

²⁶ Artikel 3 van het Décret instaurant un cadre pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable (...); artikel 4 van het Arrêté ministériel relatif au plan de réduction de l'application des produits phytopharmaceutiques dans les espaces publics.

delen en de daaraan verbonden risico's met minder vergaande maatregelen dan een verbod te minimaliseren.

Tenslotte gelden de maatregelen niet voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen voor landbouwkundige toepassingen. Een verbod wordt overwogen, indien niet-chemische methoden en technieken technisch haalbaar en financieel betaalbaar zijn. De technieken die buiten de landbouw kunnen worden ingezet, zijn echter niet toepasbaar voor (grootschalig) gebruik binnen de landbouw.

De verwachte voordelen moeten worden afgewogen tegen de nadelen van de maatregelen. Bij de maatregelen zijn in ieder geval betrokken: de terreinbeheerders, de drinkwaterbereiding en de aanbieders van methoden en technieken van gewasbescherming.

Terreinbeheerders

Ten opzichte van gewijzigde en bestaande regels genereert dit besluit geen toename van de administratieve lastendruk voor terreinbeheerders. Bestaande voorschriften met informatieverplichtingen jegens de overheid worden niet uitgebreid of gewijzigd. Indien daarentegen terreinen zonder gebruik van gewasbeschermingsmiddelen worden beheerd en geen gebruik behoeft te worden gemaakt van een uitzondering op de gebruiksverboden, zijn administratieve verplichtingen bestaande uit een bewijs van vakbekwaamheid, het bijhouden van een gewasbeschermingsmonitor en een register en het indienen van een melding bij het bevoegd gezag niet langer van toepassing.

De maatregelen leiden daarnaast naar inschatting niet tot een significante toename van de beheerkosten voor terreinbeheerders. Sinds 2011 stellen het Bgb, het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit lozen buiten inrichtingen en de toelatingsbesluiten van specifieke gewasbeschermingsmiddelen beperkingen aan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw. De toediening van gewasbeschermingsmiddelen is in grote delen van Nederland al verboden en aan de apparatuur en wijze van gebruik worden voorschriften gesteld. De wijziging van de voorschriften in dit besluit betekent soms een geringe aanscherping, soms een geringe versoepeling.

Indien de oppervlakken in hoofdzaak met chemische technieken worden beheerd, is de gelijktijdige inzet van niet-chemische technieken niet meer nodig voor die locaties waar de toediening van gewasbeschermingsmiddelen niet is toegestaan (zoals nabij straatkolken, of naast oppervlaktewater). Dat kan een niet-kwantificeerbare kostenreductie voor de terreinbeheerder opleveren.

Indien de kosten voor terreinbeheerders al toenemen, blijft die toename beperkt tot enkele tienduizenden of hoogstens enkele honderdduizenden euro's voor geheel Nederland.

Drinkwaterbereiding

Aangenomen wordt dat de maatregelen een positief effect zullen hebben op de kwaliteit van het water dat voor drinkwaterbereiding wordt gebruikt. Op dit moment zijn echter onvoldoende gegevens beschikbaar om de (financiële) gevolgen van de maatregelen voor de drinkwaterbedrijven te kunnen inschatten.

Drinkwaterbedrijven winnen ongeveer een miljard kubieke meter drinkwater, uit grondwater en voor ongeveer een derde deel uit oppervlaktewater²⁷. Het water dat voor de drinkwaterbereiding wordt gebruikt, dient van voldoende kwaliteit te zijn. Uitgangspunt is dat het water na een eenvoudige zuivering zoals bedoeld in de richtlijn 75/440/EG, geschikt is voor drinkwaterbereiding. Verontreinigingen behoren dan ook te worden voorkomen of geminimaliseerd. In ieder geval mag bij innamepunten de norm van 0,1 microgram per liter (het zogenaamde drinkwatercriterium) niet worden overschreden. Indien de drinkwaternorm wel wordt overschreden, worden maatregelen getroffen, van het melden aan de toezichthouder tot het staken van de inname²⁸. De kosten die daaraan zijn verbonden, worden doorberekend aan de afnemers van het drinkwater.

In discussies over de kosten die zijn gemoeid met het verwijderen van glyfosaat uit oppervlaktewater ter bereiding van drinkwater, bedragen genoemd die variëren tussen één en zevenentwintig (veelal: zes) eurocent per vierkante meter verhard oppervlak per jaar. De schattingen van die kosten zijn onderzocht, maar konden niet worden geverifieerd²⁹. Over de verwijdering van andere stoffen zijn geen schattingen beschikbaar.

Aanbieders van methoden en technieken van gewasbescherming

Sinds 2005 schommelt de jaarlijkse afzet van chemische gewasbeschermingsmiddelen rond de tien miljoen kilogram werkzame stof³⁰. Ongeveer 30% daarvan wordt gebruikt voor onkruidbestrijding. Naar schatting bedraagt de afzet van middelen op basis van glyfosaat ongeveer een miljoen kilogram. Het betreft een schatting, omdat de exacte gegevens worden beschouwd als concurrentiegevoelige informatie die niet wordt openbaar gemaakt.

Op verharde oppervlakken buiten de landbouw werd in 2012 naar schatting in totaal 139.740 kilogram werkzame stof gebruikt³¹. Ongeveer 80% daarvan bestaat uit glyfosaat. Op onverharde oppervlakken buiten de landbouw wordt naar schatting 81.336 kilogram werkzame stof toegediend. Ongeveer 75% procent daarvan wordt gebruikt voor onkruidbestrijding, voornamelijk glyfosaat³². Daardoor zal de omzet die samenhangt met deze vorm van beheer van de openbare ruimte verschuiven van aanbieders van gewasbeschermingsmiddelen naar aanbieders van niet-chemische methoden en technieken. De verminderde afzet wordt macro-economisch (deels) gecompenseerd door toenemend gebruik van preventieve maatregelen en niet-chemische technieken en methoden.

Uitvoering van de gebruiksverboden leidt er naar verwachting toe dat op verharde en onverharde oppervlakken alleen nog in de uitzonderingssituaties onkruidbestrijdingsmiddelen worden gebruikt. Op onverharde oppervlakken zullen in die situaties voornamelijk andersoortige middelen worden toegediend. Het gaat om gebruik op terreinen die van

²⁷ Bladzijde 63, Van Eerd, M. et al. (2012), Evaluatie van de nota Duurzame gewasbescherming, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving; bijlage bij de brief van 8 maart 2012, Kamerstukken II 2011/12, 27 858, nr. 102

²⁸ Bladzijde 75, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Evaluatie van de nota Duurzame Gewasbescherming; deelrapport Milieu (RIVM Rapport 607059001/2012)

²⁹ Bladzijde 53, van rapport «Inventarisatie onkruidbestrijding op verhardingen» bijlage bij de brief van 14 mei 2013, Kamerstukken II 2012/13, 27 858, nr. 146

³⁰ Compendium voor de Leefomgeving; Afzet van chemische gewasbeschermingsmiddelen in de land- en tuinbouw 1985–2014

³¹ Bladzijde 3, Factsheet «Bestrijdingsmiddelengebruik bij niet-landbouwkundige toepassingen» (Deltares, mei 2015)

³² Bladzijde 69, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Evaluatie van de nota Duurzame Gewasbescherming; deelrapport Milieu (RIVM Rapport 607059001/2012)

de maatregelen zijn uitgezonderd, zoals tegen schimmels in golfterreinen, of emelten en engerlingen in sportterreinen.

Volgens onderzoek naar de voor- en nadelen van de verschillende technieken voor onkruidbestrijding, kan het door terreinbeheerders gewenste kwaliteitsniveau met alle onderzochte niet-chemische technieken en combinaties van technieken worden gerealiseerd³³. De toepassing van niet-chemische methoden op zowel verharde als onverharde oppervlakken is daarmee, behoudens enkele uitzonderingen, technisch haalbaar. Volgens het eerdergenoemd onderzoek naar het terreinbeheer door Brabantse gemeenten, beheert 82% van de gemeenten het openbaar groen «chemievrij», zonder gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. In dat geval wordt de onkruidbestrijding in parken en op andere gemeentelijke oppervlakken meestal handmatig uitgevoerd, bijvoorbeeld door medewerkers van een sociale werkplaats. Voor sportvelden bedraagt het percentage 13%.

Verharde oppervlakken

De overstap van toediening van gewasbeschermingsmiddelen naar niet-chemische technieken en methoden kan in een aantal situaties leiden tot hogere beheerkosten voor terreinbeheerders. Die kosten worden eveneens in het onderzoeksrapport toegelicht. Deze kostentoeename is als (financieel) betaalbaar beoordeeld³⁴.

tabel 4: Kosten per eenheid beheerd verhard oppervlak, in euro's per vierkante meter per jaar

	chemisch beheer	niet-chemisch beheer
enquête gemeenten	0,04 range (0,01–0,30)	0,13 range (0,03–0,46)
enquête aannemers	0,05 range (0,01–0,70)	0,20 range (0,02–0,80)

De vier getallen geven een mediane waarde, vijftig procent van de waarnemingen (responses in de enquête) ligt onder en boven deze waarde³⁵.

Volgens een ander onderzoek, naar het terreinbeheer door Brabantse gemeenten, zijn de kosten van chemievrij beheer de laatste jaren gedaald tot ongeveer 0,11 euro per vierkante meter per jaar. In die regio zijn de kosten van dezelfde orde van grootte als de kosten welke zijn gemoeid met een terreinbeheer waarin onkruidbestrijdingsmiddelen met inachtneming van de DOB-methode worden toegepast³⁶. De technische resultaten van het chemievrij beheer zijn ruim voldoende of goed, vergeleken met de situatie dat de terreinen met gewasbeschermingsmiddelen worden beheerd.

De kosten van niet-chemisch beheer kunnen volgens het onderzoek overigens nog substantieel worden verminderd, vooral door een betere inzet van technieken en beter aanbesteden.

³³ Rapport «Inventarisatie onkruidbestrijding op verhardingen» bijlage bij de brief van 14 mei 2013, Kamerstukken II 2012/13, 27 858, nr. 146 en rapport «Inventarisatie niet-landbouwkundig gebruik van gewasbeschermingsmiddelen» bijlage bij de brief van 10 februari 2014, Kamerstukken II 2013/2014, 27 858, nr. 227

³⁴ Brief van 21 april 2015, Kamerstukken II 2014/15, 27 858, nr. 306

³⁵ Hoofdstuk 5, van rapport «Inventarisatie onkruidbestrijding op verhardingen» bijlage bij de brief van 14 mei 2013, Kamerstukken II 2012/13, 27 858, nr. 146

³⁶ Rapport «Duurzaam terreinbeheer door Brabantse gemeenten» (september 2013), CLM Onderzoek en Advies, rapport 827 - 2013

Hogere kosten per eenheid beheerd oppervlak betekenen overigens niet automatisch hogere onderhoudsbudgetten. Sommige gemeenten laten het budget voor onkruidbestrijding geleidelijk oplopen of accepteren een iets minder maar nog steeds acceptabel kwaliteitsniveau. Andere gemeenten schuiven binnen de begroting. Dat is goed mogelijk omdat het budget voor onkruidbestrijding een beperkt deel uitmaakt van het totale budget voor het beheer van de openbare ruimte, namelijk 0,3–3,6% (voor de helft van gemeenten: minder dan 1%).

De kosten van onkruidbestrijding op verharde oppervlakken die niet door overheden, maar door bedrijven en burgers worden beheerd, variëren binnen een zeer ruime bandbreedte. Gemiddeld zijn de te beheren oppervlakken kleiner en de kosten per oppervlakte-eenheid voor deze terreinbeheerders hoger dan die voor gemeentelijke terreinbeheerders.

Onverharde oppervlakken

Volgens kwalitatief onderzoek naar niet-chemische technieken en methoden³⁷ is de maatregel niet voor alle typen terreinen technisch haalbaar en financieel betaalbaar. Vanwege de kosten van die technieken en methoden is in een aantal situaties een (tijdelijke) uitzondering op de maatregelen geadviseerd. Dat is het geval voor sport- en recreatieterreinen, bepaalde siertuinen en bepaalde recreatieterreinen. Een uitzondering op de maatregelen wordt geadviseerd voor de bestrijding van situaties, waarin het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen praktisch de enige reële optie is.

Met inachtneming van het voorgaande is een redelijke afweging gemaakt tussen de doelstellingen van dit besluit en de belangen die door de maatregelen worden aangetast. Bij de maatregelen zijn belangen van meerdere partijen betrokken. De voorgenomen maatregelen gaan niet verder dan noodzakelijk om de doelstellingen uit de nota «Gezonde Groei, Duurzame Oogst» te bereiken. De maatregelen zijn in 2013 tijdig aangekondigd en worden gefaseerd ingevoerd, op achtereenvolgens verharde en daarna op onverharde oppervlakken, zodat betrokkenen zich op de maatregelen kunnen voorbereiden. Het besluit is nodig om de verslechtering van de (grond)waterkwaliteit tegen te gaan en de blootstelling van de mens aan gewasbeschermingsmiddelen te verminderen in het belang van het milieu en de volkgezondheid.

7. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het besluit

In aanvulling op paragraaf 6.2 met betrekking tot de geschiktheid wordt nog het volgende opgemerkt. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en de waterschappen zijn toezichthouder voor het toezicht op naleving van artikel 27b van het Bgb. De regels uit dit besluit treden in de plaats van de reeds bestaande regels. Die regels zijn niet altijd goed handhaafbaar omdat het gebruiksverbod op gewasbeschermingsmiddelen mede is opgehangen aan de doorlaatbaarheid van de bodem en het risico voor afspoeling. In dit besluit wordt nauwkeuriger geregeld in welke gebieden en situaties het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen al dan niet is toegestaan. Het object waarop wordt toegezien in dit besluit is veranderd, maar dit heeft geen inhoudelijke verzwaring van de taken tot gevolg.

³⁷ Rapport «Inventarisatie niet-landbouwkundig gebruik van gewasbeschermingsmiddelen», bijlage bij de brief van 6 februari 2014, Kamerstukken II 2013/14, 27 858, nr. 227.

Naar verwachting bestaat er een bereidheid tot spontane naleving van de regels. Het uitgangspunt dat blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen zo veel mogelijk moet worden voorkomen, wordt breed gedeeld. De voorschriften passen in een maatschappelijk streven naar een duurzaam terreinbeheer, met zorg voor de leefomgeving. Dat speelt temeer nu de preventieve maatregelen en de mechanische en thermische methoden en technieken in de praktijk worden beschouwd als volwaardig alternatief voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Dit bevordert de naleving van de regels.

In de situaties dat nog gewasbeschermingsmiddelen mogen worden gebruikt, kan bij uitoefening van het toezicht gebruik worden gemaakt van de verschillende voorgeschreven administraties. Professionele gebruikers houden op grond van artikel 67 van verordening (EG) nr. 1107/2009 registers bij van de gebruikte gewasbeschermingsmiddelen, met vermelding van de naam van het gewasbeschermingsmiddel, het tijdstip en de dosering van de toepassing, alsook het gebied en het gewas waarop het gewasbeschermingsmiddel werd gebruikt. De gewasbeschermingsmonitor bevordert dat de gebruiker leert van ervaringen vanuit het verleden. Hij moet bijhouden onder welke omstandigheden hij gewasbeschermingsmiddelen of alternatieven heeft toegepast. Evaluatie van die gegevens moet bij voorkeur samen met zijn adviseur plaatsvinden.

8. Verhouding tot het Europese wets- en beleidskader

In aanvulling op paragraaf 5.1 volgt hier nog een overzicht van het Europese wets- en beleidskader voor gewasbeschermingsmiddelen.

Het Europese Zesde Milieuactieprogramma kondigde in 2002 een Thematische strategie voor een duurzaam gebruik van pesticiden aan³⁸. Doel van de strategie was een kader «voor de totstandbrenging van een duurzamer gebruik van pesticiden door vermindering van de risico's en de effecten van pesticidengebruik op de menselijke gezondheid en het milieu op een manier die verenigbaar is met de noodzakelijke bescherming van de gewassen». Daartoe werd in 2009 de bestaande Richtlijn 91/414/EEG van de Raad van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen vervangen door twee verordeningen en twee richtlijnen, waaronder een verordening inzake de toelating en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en een richtlijn over het duurzaam gebruik van die toegelaten middelen.

Verordening (EG) nr. 1107/2009

De toelating tot de Nederlandse markt en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen worden gereguleerd door de verordening (EG) nr. 1107/2009. Doel van de verordening is harmonisatie van criteria en procedures voor het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen, onder de waarborg van een hoog beschermingsniveau. Daartoe wordt een uniforme beoordeling en toelating van gewasbeschermingsmiddelen op basis van geharmoniseerde criteria en procedures gehanteerd.

Volgens de verordening moet een gewasbeschermingsmiddel aan bepaalde criteria voldoen. Het Ctgb besluit over toelating tot de Nederlandse markt op grond van een beoordeling. In de beoordeling maakt het Ctgb gebruik van Europees geharmoniseerde beoordelingsmethoden. Uitgaande van goede gewasbeschermingspraktijken en realistische gebruiksomstandigheden en rekening houdend met de zogenoemde

³⁸ Besluit 1600/2002/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juli 2002 tot vaststelling van het zesde Milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap (PbEU 2002, L 242).

Uniforme Beginselen, mag een gewasbeschermingsmiddel niet leiden tot onaanvaardbare effecten voor mens, dier en het milieu. Indien nodig stelt het Ctgb gebruiksvoorschriften om het optreden van onaanvaardbare effecten te voorkomen.

De verordening is geïmplementeerd in de Wgb.

Richtlijn 2009/128/EG

Het duurzaam gebruik van toegelaten gewasbeschermingsmiddelen wordt gereguleerd door richtlijn 2009/128/EG. De maatregelen uit de richtlijn vormen een aanvulling op, en mogen geen afbreuk doen aan de maatregelen uit de bovengenoemde verordening (EG) nr. 1107/2009. Doel van deze richtlijn is onder meer de vermindering van de risico's en effecten van gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op de menselijke gezondheid en het milieu. Daartoe worden beperkingen gesteld aan het toegelaten gebruik. Passende maatregelen moeten worden genomen om een duurzaam gebruik te stimuleren en de afhankelijkheid van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te beperken.

Achtergrond van richtlijn 2009/128/EG is, dat een toegelaten gewasbeschermingsmiddel niet zonder meer duurzaam wordt gebruikt. Duurzaamheid is op zichzelf ook geen criterium voor toelating op grond van de verordening (EG) nr. 1107/2009.

Richtlijn 2009/128/EG is geïmplementeerd in het Bgb, het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Besluit lozen buiten inrichtingen. Een transponeringstabel is opgenomen in de Nota van Toelichting bij de implementatiewetgeving (Kamerstukken II 2011/12, 32 372, nr. 47).

9. Inspraak

Ter uitvoering van de Code Interbestuurlijke verhoudingen zijn het InterProvinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen in de gelegenheid gesteld te reageren op het besluit.

De Unie van Waterschappen pleit ervoor om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op sport- en golfterreinen, in siertuinen en op recreatierterreinen niet uit te zonderen van de maatregelen. In plaats daarvan zou een verbod moeten worden opgenomen, met een zo kort mogelijke, realistische overgangstermijn. Daarnaast zou de maatregel voor gebruik op onverharde terreinen ook moeten gelden voor niet-professionele gebruikers (240.000 volkstuinten en 5 miljoen particuliere tuinen).

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten vraagt aandacht voor onkruidbestrijding op begraafplaatsen. Vanwege de specifieke situatie op deze terreinen zijn de preventieve en niet-chemische technieken en methoden nog niet toereikend.

10. Notificatie aan de Europese Commissie

De maatregelen (artikel 27b) uit het ontwerpbesluit zijn op 28 oktober 2015 als technisch voorschrift gemeld aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen (notificatienummer: 2015/518/NL). De Commissie en de andere lidstaten zijn daarmee in de gelegenheid gesteld te beoordelen of de maatregelen leiden tot een ongerechtvaardigde belemmering voor het functioneren van de interne Europese markt, in strijd met het Verdrag.

De Commissie heeft geen opmerkingen en geen zogenoemde «uitvoerig gemotiveerde mening» ingediend.

Het ontwerpbesluit is niet aan de World Trade Organisation (WTO) voorgelegd, omdat het in dat kader geen significante gevolgen heeft.

Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A

Onder verhard oppervlak (onderdeel I) wordt onder meer verstaan bebouwing (bouwwerken, gebouwen), wegen, pleinen, parkeerplaatsen, bedrijfsterreinen en andere infrastructuur. Ook gaat het om andere bodemverhardingen die beogen een oppervlak beter bruikbaar of begaanbaar voor opstal, voetgangers of verkeer te maken of draagvlak te geven. Dit zijn niet alleen stenen verhardingen; ook verhardingen met andere materialen die zijn aangelegd voor een betere verplaatsing van mens of vervoermiddel vallen hieronder, zoals verblijfplaatsen of paden van schelpen, verharde (gefabriceerde) klei of steenslag (grind). Op de bodem aangebracht organische materialen zoals houtsnippers of zaagsel vallen buiten de definitie van verhard oppervlak.

Onverharde oppervlakken (onderdeel m) zijn alle gronden die niet als verhard worden aangemerkt. Dit zijn naast natuurlijke ondergronden van zand en gras ook grondoppervlakken met onverharde materialen zoals bodemoplegging met houtsnippers of gruis. Het gaat dan om terreinen zoals parken, bermen, bossen, sportvelden en gazons.

Onderdeel B

Dit betreft een louter tekstuele correctie.

Onderdeel C

Artikel 27b beoogt de waterkwaliteit te verbeteren en de menselijke gezondheid verder te beschermen tegen het vermijdbaar toepassen van gewasbeschermingsmiddelen door de professionele gebruiker.

Het eerste lid van artikel 27b verbiedt het gebruik op verharde oppervlakken met uitzondering van, bij ministeriële regeling te bepalen, gevallen.

Dit besluit doet niet af aan de mogelijkheid om een vrijstelling te verlenen op grond van artikel 38 Wgb in concrete noodsituaties.

Er worden bij deze maatregel drie categorieën van uitzonderingen genoemd waarin gewasbeschermingsmiddelen zijn toegestaan. Tot het moment van inwerkingtreding van Artikel II gelden de uitzonderingsmogelijkheden alleen voor verharde terreinen. De eerste, in het tweede lid, onder a, heeft betrekking op een veilig beheer en gebruik van gebieden of inrichtingen, waardoor het noodzakelijk is dat bepaalde (chemische) gewasbeschermingsmiddelen worden ingezet. Deze geldt ook voor artikel 27b zoals hiervoor genoemd. De nader te regelen uitzondering van het tweede lid, onder b, hangt samen met de effectieve bestrijding van risicovolle plagen waarbij de inzet van bepaalde gewasbeschermingsmiddelen nodig is om gezondheid van de mens of het milieu te beschermen. Voorbeelden zijn – voor onverharde oppervlakken – de Amerikaanse vogelkers die ernstige schade kan toebrengen aan het plaatselijke ecosysteem, of de Japanse Duizendknoop en de Reuzenberenklauw. Een

uitzondering als bedoeld in het tweede lid, onder c, betreft de bestrijding van onkruid op terreinen met een specifieke functie waar onkruid zeer verstorend kan werken voor het beoogde gebruik van die terreinen. Voorbeelden zijn sport- en golfterreinen en siertuinen zoals rosaria en bloemhoven. Zie verder het algemeen deel onder paragraaf 4.

Het voornemen bestaat om deze uitzondering beperkt toe te passen. Hiermee wordt bereikt dat alleen in de gevallen dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen onvermijdelijk is, vrijstelling van de maatregel wordt verleend. Het beleid is erop gericht dat buiten de landbouw op termijn geen gewasbeschermingsmiddelen meer worden gebruikt³⁹.

De mogelijkheid in het derde lid om bij ministeriele regeling voorwaarden te stellen aan de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen in de uitzonderingsgevallen, kan betrekking hebben op de wijze van toepassen en de aard van de gewasbeschermingsmiddelen. Op die manier kunnen voorwaarden worden gesteld met als doel een lage inzet van gewasbeschermingsmiddelen of het toepassen van middelen met een laag risico.

Die delen van land- en tuinbouwbedrijven die in gebruik zijn voor het telen of kweken van gewassen zijn in het vierde lid uitgezonderd van de maatregel. Deze activiteit betreft het telen van met name groente, gras (in de veehouderij), fruit en bloemen in de open lucht en in besloten ruimten zoals glastuinbouw en gebouwen.

Onderdeel D

Artikel 27c stelde eveneens eisen aan het toepassen van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw. Deze aparte regels worden overbodig met het nieuwe artikel 27b. Daarom wordt dit artikel geschrapt.

Op grond van artikel 27b, eerste en tweede lid, wordt het toepassen van bestrijdingsmiddelen in de specifieke gebieden, genoemd in artikel 12 van richtlijn 2009/128/EG, in beginsel verboden. Ook kunnen ingevolge het derde lid van dat artikel onder meer gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico of biologische methoden worden voorgeschreven in de uitgezonderde gevallen waar (chemische) gewasbeschermingsmiddelen nog wel zijn toegestaan. Het vervallen artikel 27c, eerste lid, beoogde het voorschrijven van deze middelen en methoden voor de specifieke gebieden in gebruik bij het grote publiek of bij kwetsbare groepen als bedoeld in artikel 3 van verordening (EG) nr. 1107/2009. De andere leden van artikel 27c zijn door het niet meer relevant zijn van het eerste lid eveneens overbodig geworden.

ARTIKEL II

Onderdeel A

Zoals in het algemeen deel van de nota van toelichting is aangegeven, geldt de maatregel initieel alleen voor verharde oppervlakken. In 2017 wordt de maatregel uitgebreid tot het toepassen van gewasbeschermingsmiddelen door professionele gebruikers op onverharde oppervlakken. Artikel II bevat daarom een aangepaste versie van artikel 27b, eerste lid, waarin een uitbreiding van de reikwijdte van de maatregel tot uitdrukking komt.

³⁹ Brief van 25 maart 2014, Kamerstukken II 2013/14, 27 858, nr. 261

In het eerste lid van dit artikel 27b worden geen oppervlakken gespecificeerd, waardoor de maatregel geldt op alle oppervlakken (buiten de landbouw).

Dit artikel treedt op 1 november 2017 in werking.

ARTIKEL III

Het is de bedoeling dat alle onderdelen van het wijzigingsbesluit, met uitzondering van Artikel II, in werking treden voorafgaande aan het groeiseizoen (onkruidbestrijdingsseizoen) van 2016. Daarom is opgenomen dat het besluit voor deze onderdelen direct na publicatie in werking treedt.

Artikel II treedt op 1 november 2017 in werking. Dit onderdeel bevat een versie van artikel 27b die zowel voor verharde als onverharde oppervlakken geldt.

Als dit artikel in werking treedt zal het in 2016 gewijzigde artikel 27b worden vervangen. Daardoor wordt de reikwijdte van het verbod uitgebreid van verhard oppervlak naar alle oppervlakken, behoudens de geregelde uitzonderingen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkma