



Advies Raad van State inzake ontwerpbesluit gewasbescherming en biociden – gebruiksverbod buiten landbouw

Nader Rapport

7 maart 2016

IenM/BSK-2016/36024

Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Aan de Koning

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 10 december 2015, nr. 2015002178, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 29 januari 2016, nr. W14.150426/IV, bied ik U hierbij aan.

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

Grondslag van het verbod in de wet

Het advies van de Afdeling om in het besluit af te zien van een verbod voor niet-professionele (particuliere) gebruikers wordt opgevolgd. Artikel 27b wordt zodanig aangepast dat het verbod om gewasbeschermingsmiddelen te gebruiken op een verhard oppervlak alleen geldt voor de professionele gebruikers.

Van de resterende mogelijkheid om een verbod voor niet-professionele (particuliere) gebruikers te regelen op grond van artikel 80a van de wet, voor zover dat verbod geldt in de specifieke gebieden als bedoeld in artikel 12 van richtlijn 2009/128/EG, wordt thans geen gebruik gemaakt.

Verhouding tot richtlijn 2009/128/EG en het vrij verkeer van goederen

Overeenkomstig het advies van de Afdeling wordt de toelichting uitgebreid met een uitleg van het kader van richtlijn 2009/128/EG over duurzaam gebruik van bestrijdingsmiddelen en de verhouding tot de verbodsmaatregel in het besluit. Voorts wordt op systematische wijze en met onderzoek verantwoord dat de maatregel verenigbaar is met het vrij verkeer van goederen en diensten. In paragraaf 4 en 5 van de toelichting wordt daartoe uitvoerig beargumenteerd dat het niet toestaan van chemische gewasbeschermingsmiddelen in vermijdbare situaties geschikt, noodzakelijk en evenredig is en een inbreuk op het vrij verkeer van goederen met het oog op het milieubelang en de volkgezondheid rechtvaardigt. Bij de rechtvaardiging van de maatregel wordt ook de verplichting aan lidstaten in artikel 14 van voornoemde richtlijn betrokken.

Met betrekking tot de opmerking over gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico wordt indachtig het advies van de Afdeling in paragraaf 4 en 5 van de nota van toelichting nader onderbouwd waarom het verbod op het toedienen van deze middelen is gerechtvaardigd. Indachtig de strekking van de opmerking van de Afdeling wordt in het derde lid van artikel 27b een mogelijkheid opgenomen om gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico voor te schrijven, indien beschikbaar op de markt, in de gebieden en in de omstandigheden waarvoor een uitzondering geldt op het verbod. Het toegelaten gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen wordt dan beperkt tot die middelen met een laag risico.

Uitzondering niet professioneel gebruik op een verhard oppervlak

Het advies van de Afdeling om te overwegen de uitzondering op het verbod van niet-professioneel (particulier) gebruik van gewasbeschermingsmiddelen nader te motiveren of in het besluit aan te passen, wordt in die laatste zin opgevolgd. De bedoelde uitzondering in artikel 27b, vierde lid, zoals dat zou komen te luiden met ingang van 1 november 2017, wordt geschrapt. Deze keuze heeft te maken met hierboven genoemde opmerking om in dit besluit geen verbod voor niet-professioneel (particulier) gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op te nemen vanwege een ontoereikende grondslag. Een uitzondering daarop voor particulier gebruik is dan ook niet meer mogelijk en relevant.



Uitgezonderde gebieden en omstandigheden

Het advies van de Afdeling, om de van het verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen uitgezonderde gevallen die bij ministeriële regeling worden aangewezen gelijktijdig met het besluit in werking te laten treden, wordt opgevolgd. Dit is ook volgens stand beleid.

Definitie van de term 'gebruiken'

Overeenkomstig het advies van de Afdeling wordt in het besluit gekozen voor een bewoording die duidelijk maakt dat de norm van het niet toestaan van gewasbeschermingsmiddelen is gericht tot de doelgroep van de gebruiker van die middelen ter bestrijding van plagen en onkruid. In artikel 27b zal met dat doel de term 'professionele gebruiker' wordt toegevoegd.

Notificatie

In antwoord op de opmerking van de Afdeling over een eventuele reactie van de Europese Commissie of een EU-lidstaat naar aanleiding van notificatie van dit besluit, wordt bevestigd dat een dergelijke reactie niet is ontvangen.

Ik moge U hierbij mede namens mijn ambtgenoot van Economische Zaken het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

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



Advies Raad van State

No. W14.15.0426/IV
's-Gravenhage, 29 januari 2016

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 10 december 2015, no.2015002178, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden in verband met het niet toestaan van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit regelt de invoering – buiten de landbouw – van een verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderkent het belang van verdergaande bescherming van het milieu tegen gewasbeschermingsmiddelen. De Afdeling heeft evenwel opmerkingen over het ontwerpbesluit die van dien aard zijn dat zij adviseert het besluit niet met de voorgestelde inhoud vast te stellen. De artikelen 78, 79, 80 en 80a van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden bieden geen grondslag voor een verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen door niet-professionele gebruikers. Verder ontbreekt in de toelichting de in het licht van het vrij verkeer van goederen vereiste rechtvaardiging van de voorgestelde maatregel, in het bijzonder waar het de keuze betreft om het verbod te laten gelden voor alle gewasbeschermingsmiddelen. Mocht de voorgestelde maatregel alsnog voldoende gerechtvaardigd kunnen worden, dan rijst de vraag of de uitzondering voor niet-professioneel gebruik op een onverhard oppervlak zich verdraagt met de vereisten van effectiviteit en coherentie.

1. Inleiding

Het ontwerpbesluit regelt in twee stappen de invoering van een verbod op het gebruik – buiten de landbouw – van alle in Nederland toegelaten gewasbeschermingsmiddelen. Eerst wordt het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op een verhard oppervlak verboden voor zowel professionele als niet-professionele gebruikers.¹ Inwerkingtreding van deze maatregel is voorzien per 1 maart 2016.² Vervolgens wordt vanaf 1 november 2017 voor professionele gebruikers ook het gebruik op een onverhard oppervlak verboden.³ Voor niet-professionele gebruikers blijft het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op een onverhard oppervlak toegestaan. Het ontwerpbesluit maakt het verder mogelijk dat bij ministeriële regeling gebieden of omstandigheden worden aangewezen waarvoor het verbod niet geldt.

De toelating tot de markt en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen zijn in belangrijke mate geregeld door het recht van de Europese Unie. De toelating van gewasbeschermingsmiddelen wordt geregeld door verordening (EG) 1107/2009;⁴ het duurzaam gebruik van toegelaten middelen wordt gereguleerd door richtlijn 2009/128/EG.⁵ Verordening en richtlijn zijn geïmplementeerd in onder meer de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (hierna: Wgb) en het daarop gebaseerde Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden (hierna: Bgb). Het Bgb wordt met het ontwerpbesluit gewijzigd.

2. Grondslag van het verbod in de wet

De Wgb biedt in de artikelen 78, 79, 80 en 80a grondslagen om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen nader te reguleren. Het ontwerpbesluit is op die bepalingen gebaseerd. De Afdeling ziet zich gesteld voor de vraag of het in het ontwerpbesluit opgenomen verbod past binnen de grondslagen in de Wgb.

Artikel 79 maakt het mogelijk om nadere regels te stellen over de uitvoering van goede praktijken bij

¹ Artikel I, onderdeel C, van het ontwerpbesluit.

² Toelichting bij artikel III van het ontwerpbesluit.

³ Artikel II, onderdeel A, van het ontwerpbesluit. Artikel III regelt de inwerkingtreding van artikel II per 1 november 2017.

⁴ Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de richtlijnen 79/117/EG en 91/414/EEG van de Raad (PbEU 2009, L 309). Het Nederlandse College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen beslist over de toelating tot de Nederlandse markt op grond beoordelingsmethoden die zijn geharmoniseerd in de verordening.

⁵ 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 (PbEU 2009, L 309).



het toepassen van gewasbeschermingsmiddelen en artikel 80 ziet op het stellen van regels over toepassingsmethoden en apparatuur. Een generiek gebruiksverbod zoals dat in het ontwerpbesluit is opgenomen kan daar niet op gebaseerd worden. Artikel 80a voorziet in de mogelijkheid om regels te stellen over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen – die ook een verbod kunnen inhouden – maar alleen in de specifieke gebieden als bedoeld in artikel 12 van richtlijn 2009/128/EG. Nu in het ontwerpbesluit een verbod is opgenomen dat niet is beperkt tot de specifieke gebieden als bedoeld in artikel 12 van richtlijn 2009/128/EG, kan het niet op artikel 80a van de Wgb worden gebaseerd. De artikelen 79, 80 en 80a bieden derhalve geen grondslag voor het in het ontwerpbesluit opgenomen verbod.

Artikel 78 maakt het mogelijk om regels te stellen over juist gebruik van biociden of geïntegreerde gewasbescherming overeenkomstig artikel 14 van richtlijn 2009/128/EG en artikel 55 van verordening (EG) 1107/2009. Artikel 55 van de verordening verwijst naar de zogenoemde algemene beginselen van geïntegreerde gewasbescherming als bedoeld in artikel 14 en bijlage III van de richtlijn. Bij deze algemene beginselen geldt als uitgangspunt dat de lidstaten alle nodige maatregelen nemen om bestrijding met lage pesticideninzet te bevorderen, waarbij zij waar mogelijk voorrang geven aan niet-chemische methoden, zodat professionele gebruikers van pesticiden overschakelen op praktijken en producten die het laagste risico voor de gezondheid van de mens en het milieu opleveren. De lidstaten moeten in hun nationale actieplannen beschrijven hoe zij ervoor zorgen dat de algemene beginselen van geïntegreerde gewasbescherming door alle professionele gebruikers van pesticiden zullen worden toegepast. Artikel 14 biedt daarmee een algemeen kader voor maatregelen gericht op het professionele gebruik. Doordat in artikel 78 uitsluitend is verwezen naar de artikelen 14 van de richtlijn en 55 van de verordening biedt dit artikel alleen een grondslag voor het stellen van nadere regels over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen door professionele gebruikers. Artikel 78 maakt het dus niet mogelijk om regels te stellen over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen door niet-professionele gebruikers.

De conclusie is dat de Wgb geen grondslag biedt voor een verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen door niet-professionele gebruikers. De Afdeling adviseert om af te zien van het verbod voor zover dat geldt voor niet-professionele gebruikers dan wel daarvoor alsnog te voorzien in een adequate wettelijke grondslag.

3. Verhouding tot richtlijn 2009/128/EG en het vrij verkeer van goederen

Richtlijn 2009/128/EG heeft als doelstelling de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu tegen de mogelijk met het gebruik van pesticiden samenhangende risico's.⁶ Daartoe stelt de richtlijn een kader vast voor de totstandbrenging van een duurzaam gebruik van pesticiden door vermindering van de risico's en de effecten van pesticidengebruik op de menselijke gezondheid en het milieu en door bevordering van het gebruik van geïntegreerde plaagbestrijding en alternatieve benaderingswijzen of technieken, zoals niet-chemische alternatieven voor pesticiden.⁷ De richtlijn biedt in de artikelen 11 en 12 strikt omschreven mogelijkheden om het gebruik van reeds toegelaten gewasbeschermingsmiddelen nader te reguleren of te verbieden. Deze artikelen zijn geïmplementeerd in onder meer de artikelen 27b en 27c van het Bgb. Het ontwerpbesluit regelt dat deze artikelen worden vervangen door een nieuw artikel 27b – het gebruiksverbod – en leidt tot een gewijzigde implementatie van de artikelen 11 en 12 van de richtlijn.

Artikel 11 verplicht de lidstaten passende maatregelen vast te stellen om het aquatisch milieu en de drinkwatervoorziening te beschermen tegen de effecten van pesticiden, maar biedt in beginsel alleen ruimte voor gerichte, *lokale maatregelen*.⁸ Artikel 12 strekt ertoe dat lidstaten het gebruik van pesticiden minimaliseren of verbieden in *specifieke gebieden*, zoals parken, sport- en recreatieterrainen, schoolterreinen, speelplaatsen en gebieden in de nabijheid van zorginstellingen en beschermd natuurgebieden.

Het is evident dat de in het ontwerpbesluit voorgestelde maatregel – een gebruiksverbod voor alle verharde en onverharde oppervlakken in heel Nederland – verder gaat dan de (minimum)eisen van de richtlijn. Het treffen van een dergelijke verdergaande beschermingsmaatregel is op grond van artikel 193 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) mogelijk, mits de

⁶ Overweging 22 van de richtlijn.

⁷ Artikel 1 van de richtlijn.

⁸ Artikel 11 biedt de mogelijkheid om te verbieden dat pesticiden worden toegepast op en langs wegen, spoorwegen, zeer doorlaatbare oppervlakken en andere infrastructuur in de nabijheid van oppervlaktewater of grondwater, alsook op verharde oppervlakken waar een groot risico van afspoeling naar oppervlaktewateren of rioleringsystemen bestaat.



maatregel verenigbaar is met onder meer het VWEU.⁹ Aangenomen moet worden dat het voorgestelde gebruiksverbod de toegang van gewasbeschermingsmiddelen tot de Nederlandse markt en daarmee het vrij verkeer van goederen zal kunnen belemmeren.¹⁰ Deze verdergaande maatregel is toegestaan als daarvoor een rechtvaardiging bestaat in de in artikel 36 VWEU genoemde gronden, waartoe ook behoort de bescherming van de gezondheid en het leven van personen, dieren en planten. Volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie kan daarnaast het doel van milieubescherming in algemene zin nationale maatregelen die het intracommunautaire handelsverkeer kunnen belemmeren rechtvaardigen, mits de betrokken maatregelen proportioneel zijn aan het te bereiken (milieu)doel.¹¹ Het vorenstaande betekent dat het voorgestelde gebruiksverbod is toegestaan indien is aangetoond dat het met het oog op dat doel noodzakelijk, geschikt en evenredig is.

In de toelichting bij het ontwerpbesluit wordt richtlijn 2009/128/EG weliswaar genoemd, maar is niet ingegaan op de verhouding tussen het voorgestelde gebruiksverbod en deze richtlijn; evenmin is ingegaan op de verenigbaarheid van dit verbod met het vrij verkeer van goederen. Hoewel in de toelichting aandacht is geschonken aan de noodzaak van het gebruiksverbod en de gevolgen daarvan is niet op systematische wijze en met onderzoek verantwoord dat is voldaan aan de hiervoor beschreven voorwaarden van het Europeesrechtelijk kader.

Dit klemt in het bijzonder met betrekking tot het verbod op gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico. Daartoe wijst de Afdeling op het volgende. Uit de toelichting blijkt dat de in het ontwerpbesluit voorgestelde maatregel noodzakelijk wordt geacht in verband met de doelstellingen voor de bescherming van het oppervlaktewater en de volksgezondheid.¹² De in het ontwerpbesluit voorgestelde maatregelen zijn aangekondigd in brieven van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 3 juli 2013 en 6 februari 2014 aan de Tweede Kamer.¹³ In de brief van 3 juli 2013 heeft de staatssecretaris aangegeven dat de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen met een relatief lage impact op mens en milieu moet worden gezien als een natuurlijk onderdeel van de ontwikkeling naar duurzame gewasbescherming. In de brief van 6 februari 2014 is vermeld dat middelen met een laag risico daarom zullen worden uitgezonderd van het verbod. Uit de toelichting ontstaat het beeld dat het niet halen van de door Nederland gestelde milieudoelstellingen vooral wordt veroorzaakt door glyfosaat-houdende middelen, derhalve middelen met een hoog risico. Het in het ontwerpbesluit voorgestelde gebruiksverbod geldt echter voor alle toegelaten middelen en voorziet niet in een uitzondering voor middelen met een laag risico. In de toelichting is niet uitgelegd waarom in het ontwerpbesluit middelen met een laag risico niet zijn uitgezonderd. Vermeld wordt dat in Duitsland en Frankrijk gebruiksverboden bestaan waarbij wel is voorzien in uitzonderingen voor middelen met een laag risico.

De Afdeling adviseert de in het licht van het vrij verkeer van goederen voor het verbod vereiste rechtvaardiging te geven, daarbij in het bijzonder in te gaan op de noodzaak om laagrisicomiddelen te verbieden, en voor zover de vereiste noodzaak niet aannemelijk gemaakt kan worden het ontwerpbesluit aan te passen.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

4. Uitzondering niet-professioneel gebruik op een onverhard oppervlak

Voor zover een verbod in het licht van het vrij verkeer van goederen gerechtvaardigd kan worden, is het hiernavolgende van belang. Het wordt professionele gebruikers per 1 november 2017 ook verboden om gewasbeschermingsmiddelen op een onverhard oppervlak te gebruiken. Niet-professionele gebruikers mogen de middelen nog wel op een onverhard oppervlak blijven gebruiken. De vraag rijst of het ontwerpbesluit zich op dit punt verdraagt met de vaste jurisprudentie van het Hof

⁹ Richtlijn 2009/128/EG is gebaseerd op artikel 175 van het EG-Verdrag, de voorganger van artikel 192 VWEU, zodat verdergaande beschermingsmaatregelen op grond van artikel 193 in beginsel mogelijk zijn. Dergelijke maatregelen moeten ter kennis van de Europese Commissie worden gebracht.

¹⁰ De introductie van een verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen zal er toe leiden dat gebruikers het niet meer zullen kopen. Daarmee is al snel sprake van een verboden maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking als bedoeld in artikel 34 VWEU. Zie bijvoorbeeld HvJ EU 10 februari 2009, zaak C-110/05, Commissie t. Italië, ECLI:EU:C:2009:66, en HvJ EU 4 juni 2009, zaak C-142/05, Åklagaren t. Mickelsson en Roos (Zweedse waterscooters), ECLI:EU:C:2009:336.

¹¹ HvJ EU 11 december 2008, zaak C-524/07, Commissie t. Oostenrijk, ECLI:EU:C:2008:717, punt 57, en de aldaar aangehaalde rechtspraak.

¹² De kabinetsnota 'Gezonde groei, Duurzame oogst; Tweede nota duurzame gewasbescherming' bepaalt de doelstellingen voor de bescherming van het oppervlaktewater en de volksgezondheid (bijlage bij de brief van 14 mei 2013, Kamerstukken II 2012/13, 27 858, nr. 146). Voor de kwaliteit van het oppervlaktewater zijn kwantitatieve doelstellingen geformuleerd die – blijkens de nota – aansluiten bij de doelen van de Kaderrichtlijn Water. Daarnaast geldt als doelstelling onder meer dat de blootstelling van burgers aan gewasbeschermingsmiddelen wordt voorkomen of zoveel mogelijk beperkt.

¹³ Kamerstukken II 2012/13, 27 858, nr. 211 en Kamerstukken II 2013/14, 27 858, nr. 227.



waaruit volgt dat een maatregel slechts geschikt is om de verwezenlijking van het betrokken doel te waarborgen, wanneer de verwezenlijking ervan coherent en systematisch wordt nagestreefd.¹⁴

Aan het ontwerpbesluit ligt het uitgangspunt ten grondslag dat van het verbod – gelet op de doelstellingen ervan – vormen van gebruik slechts worden uitgezonderd voor zover die noodzakelijk zijn omdat er geen alternatieven zijn.¹⁵ In de toelichting is onder verwijzing naar het rapport 'Inventarisatie niet-landbouwkundig gebruik van gewasbeschermingsmiddelen' van onderzoeksbureau Tauw gesteld dat is geadviseerd een uitzondering te maken voor particulier gebruik op een onverhard oppervlak.¹⁶ Uit het rapport van Tauw blijkt echter slechts dat particulieren 'meer moeite' zullen moeten doen als zij geen gewasbeschermingsmiddelen mogen gebruiken.¹⁷ Op basis van dit rapport kan niet de conclusie worden getrokken dat er geen alternatieven zijn. De toelichting geeft er aldus geen blijk van dat er voldoende grond is voor de conclusie dat het vanwege het ontbreken van alternatieven noodzakelijk zou zijn dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen door niet-professionele gebruikers op een onverhard oppervlak blijft toegestaan.

Gelet hierop kan in zoverre – tegen de achtergrond van de doelstellingen van waterkwaliteit en volksgezondheid – worden getwijfeld aan de coherentie (en derhalve aan de geschiktheid) van de in het ontwerpbesluit voorgestelde maatregel.¹⁸ Daar komt het volgende bij. De voorgestelde regeling leidt ertoe dat een particulier in zijn tuin het terras niet en de direct daarnaast gelegen open grond wel mag behandelen met gewasbeschermingsmiddelen. Het komt de Afdeling voor dat het verbod in zoverre lastig handhaafbaar is. Daarom moet ook worden getwijfeld aan de effectiviteit (en derhalve ook in zoverre aan de geschiktheid) van de voorgestelde maatregel.¹⁹

Gelet op het vorenstaande adviseert de Afdeling in de toelichting nader te motiveren waarom ervoor is gekozen om niet-professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op een onverhard oppervlak uit te zonderen van het verbod, en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

5. Uitzonderde gebieden en omstandigheden

Het ontwerpbesluit regelt dat het gebruiksverbod niet van toepassing is in bij ministeriële regeling aan te wijzen gebieden of omstandigheden. Het moet dan gaan om een gebruik dat noodzakelijk is voor een veilige exploitatie en bedrijfsmatige activiteiten of inrichtingen, dat noodzakelijk is voor de bescherming van de gezondheid van mens of dier of van het milieu, of op specifieke terreinen voor recreatieve doeleinden of voor het beoefenen van sport die vanwege hun aard of omvang redelijkerwijs niet op een andere wijze kunnen worden onderhouden. Aan de uitzonderingsmogelijkheid ligt blijkens de toelichting ten grondslag dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in dergelijke gebieden of omstandigheden noodzakelijk is, omdat er redelijkerwijs geen alternatieven zijn.

Het vorenstaande moet aldus worden begrepen dat een gebruiksverbod in bepaalde gebieden of omstandigheden niet evenredig kan worden geacht. Dat brengt met zich dat daadwerkelijk van de uitzonderingsmogelijkheid gebruik moet worden gemaakt door de desbetreffende gebieden of omstandigheden bij ministeriële regeling aan te wijzen, alsmede dat dat geschiedt tegelijkertijd met de inwerkingtreding van het verbod.²⁰ De Afdeling adviseert hier in de toelichting nader op in te gaan.

6. Definitie van de term 'gebruiken'

Het ontwerpbesluit verbiedt het 'gebruiken' van gewasbeschermingsmiddelen. Het begrip 'gebruiken' is in de Wgb breed gedefinieerd in die zin dat daaronder mede verstaan de aanwezigheid van een werkzame stof, al dan niet in een gewasbeschermingsmiddel of biocide, op of in gebouwen, plaatsen, voorwerpen of de grond.²¹ Deze definitie geeft – ook voor het in het ontwerpbesluit opgenomen verbod – handvatten voor toezicht en beperkt een eventueel handhavend optreden niet tot heterdaad. De redactie van de bepalingen in het ontwerpbesluit, gezien in samenhang met deze definitie, leidt er echter toe dat het bijvoorbeeld groothandels en tuincentra verboden is om (krachtens EU-recht toegelaten) gewasbeschermingsmiddelen in voorraad te hebben. Dat is niet wat de regelge-

¹⁴ Zie bijvoorbeeld HvJ EU 10 maart 2009, zaak C-169/07, Hartlauer, ECLI:EU:C:2009:141, en HvJ EU 13 februari 2014, zaak C-367/12, Sokoll-Seebacher, ECLI:EU:C:2014:68.

¹⁵ Toelichting paragraaf 3.

¹⁶ Toelichting paragraaf 6. Het rapport van Tauw is als bijlage bij de eerder genoemde brief van 6 februari 2014 aan de Tweede Kamer gezonden.

¹⁷ Tauw, paragrafen 1.6 en 5.3.

¹⁸ Temeer nu uit het rapport van Tauw blijkt dat van de totale hoeveelheid gewasbeschermingsmiddelen die op een onverhard oppervlak wordt gebruikt 66% particulier gebruik betreft (paragraaf 1.4 en tabel 4.1 in het rapport).

¹⁹ Bij de keuze van maatregelen mag de handhaafbaarheid worden meegewogen. Zie HvJ EU 4 juni 2009, zaak C-142/05, Åklagaren t. Mickelsson en Roos (Zweedse waterscooters), ECLI:EU:C:2009:336, punt 36.

²⁰ HvJ EU 4 juni 2009, zaak C-142/05, Åklagaren t. Mickelsson en Roos (Zweedse waterscooters), ECLI:EU:C:2009:336.

²¹ Artikel 1, tweede lid, van de Wgb.



ver met het ontwerpbesluit voor ogen heeft, nog daargelaten of een dergelijk verbod verenigbaar is met verordening (EG) 1107/2009. Het ontwerpbesluit zou daarom op dit punt moeten worden verduidelijkt. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door in het ontwerpbesluit te kiezen voor een formulering waarbij het de gebruiker wordt verboden om gewasbeschermingsmiddelen te gebruiken. Door de definitie van het begrip 'gebruiker' in de Wgb is de werking van het verbod dan beperkt tot diegenen die een gewasbeschermingsmiddel toepast, toedient, doet toepassen, of doet toedienen.²²

De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit in zoverre aan te passen.

7. Notificatie

Het ontwerpbesluit is op 28 oktober 2015 aangemeld bij de Europese Commissie ter voldoening aan artikel 5, eerste lid, van richtlijn (EU) 2015/1535.²³ De Europese Commissie en andere EU-lidstaten hebben tot 22 januari 2016 de tijd om op het ontwerpbesluit te reageren.²⁴

De Afdeling wijst er op dat indien de notificatie aanleiding geeft tot het aanbrengen van wijzigingen van ingrijpende aard, zij over deze wijzigingen opnieuw moet worden gehoord.²⁵

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft bezwaar tegen de inhoud van het ontwerpbesluit en geeft U in overweging niet aldus te besluiten.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.*

²² Ingevolge artikel 1, eerste lid, van de Wgb wordt onder 'gebruiker' verstaan: iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die een gewasbeschermingsmiddel of biocide toepast, toedient, doet toepassen, of doet toedienen.

²³ Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEU 2015, L 241).

²⁴ Informatiesite betreffende nationale technische voorschriften van de Europese Commissie: <http://ec.europa.eu/enterprise/tris/pisa>. De notificatie heeft op 21 oktober 2015 plaatsgevonden (kennisgevingsnummer 2015/581/NL).

²⁵ Zie ook aanwijzingen 263 en 277 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ... 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, 79, 80, eerste lid, en 80a, eerste lid, van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van, nr.);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van, nr. ..., 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 niet toegestaan om gewasbeschermingsmiddelen op een verhard oppervlak te gebruiken.
2. Het eerste lid is niet van toepassing in bij ministeriële regeling aan te wijzen gebieden of omstandigheden voor zover het een gebruik van een gewasbeschermingsmiddel betreft:
 - a. dat noodzakelijk is voor een veilige exploitatie van bedrijfsmatige activiteiten of inrichtingen;
 - b. dat 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. Het eerste lid geldt niet voor land- en tuinbouwbedrijven die gewassen telen of kweken.

D

Artikel 27c vervalt.



ARTIKEL II

A

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

Artikel 27b. Gewasbescherming buiten de landbouw

1. Het is niet toegestaan om gewasbeschermingsmiddelen te gebruiken.
2. Het eerste lid is niet van toepassing in bij ministeriële regeling aan te wijzen gebieden of omstandigheden voor zover het een gebruik van gewasbeschermingsmiddelen betreft:
 - a. dat noodzakelijk is voor een veilige exploitatie van bedrijfsmatige activiteiten of inrichtingen;
 - b. dat 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. Het eerste lid geldt niet voor land- en tuinbouwbedrijven die gewassen telen of kweken.
4. Het eerste lid geldt niet voor anderen dan professionele gebruikers voor zover het gebruik op een onverhard oppervlak betreft.

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.

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

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,

De Staatssecretaris van Economische Zaken,



NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Dit besluit bevat een wijziging van het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden. De wijziging regelt dat het 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 juli 2013 en 6 februari 2014 aan de Tweede Kamer¹.

tabel 1: Maatregelen gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw

	<i>professioneel gebruik</i>	<i>niet-professioneel gebruik</i>
verhard oppervlak	niet toegestaan begin 2016	niet toegestaan begin 2016
onverhard oppervlak	niet toegestaan november 2017	minimaliseren risico's en gebruik

De boodschap in voornoemde brieven is dat verharde oppervlakten, 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 Kabinetsnota 'Gezonde Groei, Duurzame Oogst; tweede Nota duurzame gewasbescherming' (hierna: tweede Nota duurzame gewasbescherming) 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 tweede Nota duurzame gewasbescherming een strategie, doelstellingen en maatregelen voor de verdere verduurzaming van de gewasbescherming³. Voor het onderwerp 'gebruik buiten de landbouw' kondigt de tweede Nota duurzame gewasbescherming de overstap naar 'niet-chemische gewasbescherming' aan. Die ambitie had alleen betrekking op de professionele onkruidbestrijding op verharde oppervlakken en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op sport- en recreatieterreinen. Voor het niet-professioneel (particulier) gebruik gaat de tweede Nota duurzame gewasbescherming 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 een 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) (hierna: richtlijn 2009/128/EG).

3. Hoofdlijnen 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 gebruik van gewasbeschermingsmiddelen wordt beperkt tot gebieden en omstandigheden waarin

¹ Brieven van 3 juli 2013 en 6 februari 2014 van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer, Kamerstukken II 2012/13, 27 858, nr. 211, 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.



geen voldoende, 'niet-chemische' alternatieven beschikbaar zijn.

De tweede Nota duurzame gewasbescherming 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.

Gebruiksvoorschriften zonder ingreep in toelating van het middel

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 gebruik 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.

Reguleren van gebruik sluit aan bij de uitgangspunten van de richtlijn 2009/128/EG. Volgens die richtlijn moeten lidstaten 'alle nodige maatregelen nemen om bestrijding met een lage pesticideninzet te bevorderen, waarbij zij waar mogelijk voorrang geven aan niet-chemische methoden'. Het Nederlandse gewasbeschermingsbeleid hanteert daarom een voorkeursvolgorde voor de maatregelen die kunnen worden ingezet om ziekten, plagen en onkruiden te beheersen. Die volgorde past in de algemene beginselen voor een geïntegreerde gewasbescherming. Een terreinbeheerder treft 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 onkruidbestrijding. Dat zijn technieken die het onkruid bestrijden met borstels, selectieve heet-watertoediening en dergelijke. Indien tenslotte ook deze maatregelen ontoereikend blijken, mogen gewasbeschermingsmiddelen worden toegepast. Met dit besluit wordt voornoemd beleid nader geconcretiseerd door in bepaalde gevallen aan te geven dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen niet is toegestaan, ten faveure van de alternatieven.

Deze voorschriften vormen een aanvulling op, en doen geen afbreuk aan de maatregelen die zijn neergelegd in het Europese toelatingsbeleid die is vastgelegd in de Verordening (EG) nr. 1107/2009⁴. 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. Er is dus geen sprake van het intrekken of wijzigen van een toelatingsbesluit.

⁴ 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).



Het niet toestaan van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen moet geschikt (effectief), nodig en evenredig zijn. Daarom wordt onder meer bekeken in welke gevallen het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen noodzakelijk blijft. Die gevallen zullen van de maatregel worden uitgezonderd. In de volgende paragrafen 4 en 5 wordt toegelicht hoe aan deze beginselen wordt tegemoet gekomen.

4. Toestand van het milieu

In de vorige paragraaf is aangegeven dat dit besluit een kader vormt voor het realiseren van de doelstellingen voor de waterkwaliteit en volksgezondheid. De afgelopen jaren is het aquatisch milieu in Nederland schoner geworden. De initiatieven van de afgelopen jaren die in deze paragraaf worden beschreven zijn echter nog ontoereikend om de beleidsdoelstellingen te realiseren.

Vervanging schadelijker onkruidbestrijdingsmiddelen en communicatie

In de jaren negentig veroorzaakten onkruidbestrijdingsmiddelen met de werkzame stof diuron veel normoverschrijdingen. Deze stof werd eind jaren negentig van de Nederlandse markt geweerd. Dat gebeurde ook met onkruidbestrijdingsmiddelen op basis van de werkzame stoffen simazine en atrazine. Vanaf 2006 heeft de Stuurgroep Implementatie Duurzaam Terreinbeheer communicatie-activiteiten georganiseerd, zoals voorlichtingsbijeenkomsten. In vaktijdschriften zijn artikelen gepubliceerd over gewasbescherming zonder gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.⁵ In deze periode van communicatie over vrijwillige gebruiksreductie, heeft het Ctgb in januari 2007 de toelatingsbesluiten voor glyfosaathoudende onkruidbestrijdingsmiddelen gewijzigd. De middelen mogen sindsdien alleen worden gebruikt, mits de zogenoemde DOB-methode (Duurzaam OnkruidBeheer op verhardingen) wordt gehanteerd. De DOB-methode bestaat uit een set richtlijnen, op basis waarvan terreinbeheerders en uitvoerders afspraken kunnen maken over de in te zetten onkruidbestrijdingsmethoden en onkruidbestrijdingsmiddelen.

Voorschriften nationale wetgeving

Sinds 2011 worden beperkingen gesteld aan het toegelaten gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw. Deze beperkingen gelden aanvullend op de voorschriften die het Ctgb voor specifieke gewasbeschermingsmiddelen stelt.

Het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden (hierna: Bgb) schrijft 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 geldt 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 (artikel 27b Bgb). Bovendien geldt in niet-landbouwgebieden die door het grote publiek of kwetsbare groepen wordt gebruikt, het voorschrift dat uitsluitend gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico of biologische bestrijdingsmethoden mogen worden gebruikt (artikel 27c Bgb).

Naast deze specifieke voorschriften blijven de algemene voorschriften onverkort van toepassing. 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).

Daarnaast zijn voorschriften opgenomen in het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Besluit lozen buiten inrichtingen. 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 procent. 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 apparaatuur worden gebruikt, die is voorzien van emissiereducerende doppen. 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 geldt dat naast deze specifieke voorschriften blijven de algemene voorschriften onverkort van toepassing blijven. 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

⁵ Voorbeeld: het themanummer van 'Tuin en Landschap; vakblad voor de groenvoorziening' van 11 september 2014.



te worden genomen (artikel 2.1 Activiteitenbesluit milieubeheer en artikel 2.1 Besluit lozen buiten inrichtingen).

Ontwikkeling niet-chemische technieken

Sinds ongeveer tien jaar zijn technieken op de markt, waarmee onkruid op verharde oppervlakken zonder gewasbeschermingsmiddelen wordt bestreden. Deze technieken worden in de praktijk vaak toegepast.

Terreinbeheerders verwachten dat de meeste onverharde terreinen zonder gewasbeschermingsmiddelen beheerd kunnen worden. Zij verwachten, kort samengevat, alleen problemen voor terreinen met een zodanige functie dat geen onkruid behoort te worden getolereerd. Dat kan het geval zijn bij golfbanen, natuurgras sportvelden of bepaalde siertuinen. Daarnaast zijn terreinbeheerders afhankelijk van gewasbeschermingsmiddelen voor de bestrijding van bepaalde ongewenste organismen, zoals de Amerikaanse vogelkers⁶. Een minder schadelijk alternatief is in die gevallen volgens inschatting van de terreinbeheerders, evident (nog) niet technisch haalbaar of financieel betaalbaar.

Initiatieven andere lidstaten

Door toepassing van onkruidbestrijdingsmiddelen in andere lidstaten komen gewasbeschermingsmiddelen via de rivieren in Nederland terecht. Ongeveer 40 procent van de vracht aan glyfosaat in de Maas is van Nederlandse herkomst. Die bijdrage aan de verontreiniging is relatief hoog, vergeleken met de bovenstrooms gelegen lidstaten. De resterende 60 procent is afkomstig uit Duitsland, België en Frankrijk, die gezamenlijk 78 procent van het oppervlak van het stroomgebied beslaan⁷. Deze lidstaten hebben de afgelopen jaren maatregelen uitgevoerd.

Vanwege de inwerkingtreding van de richtlijn 2009/128/EG hebben zij hun gewasbeschermingsbeleid heroverwogen en deels aangescherpt. Verwacht mag worden dat de maatregelen bijdragen aan realisering van de kabinetsdoelstellingen.

Duitsland hanteert 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 toegestaan⁸.

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 volksgezondheid⁹.

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.

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 onderzocht¹⁰.

In *Wallonië* (Waals gewest) is de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen in de openbare

⁶ Blz. 48 van het rapport 'Inventarisatie niet-landbouwkundig gebruik van gewasbeschermingsmiddelen' bijlage bij de brief van 6 februari 2014, Kamerstukken II 2013/14, 27 858, nr. 227.

⁷ Blz. 10 van het rapport 'Glyfosaat en AMPA in bronnen voor drinkwater' (RIWA, 2013).

⁸ Paragraaf 17 van het Gesetz zum Schutz der Kulturpflanzen (Pflanzenschutzgesetz),

⁹ 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.

¹⁰ 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 (...).



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 van gewasbeschermingsmiddelen ('zero fyto') op het geheel van de openbare ruimten voor uiterlijk 31 mei 2019'¹¹.

Ondanks de maatregelen die in deze paragraaf zijn samengevat, worden de Nederlandse doelstellingen voor waterkwaliteit en volksgezondheid niet gerealiseerd. Het is daarom de ambitie van de regering om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, waar nodig en mogelijk geacht, verder terug te dringen.

5. 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 bijna uitsluitend onkruidbestrijdingsmiddelen toegepast. Op onverharde oppervlakken zoals parken of sportvelden worden ook andere soorten middelen gebruikt, zoals middelen die schimmels in de bodem bestrijden.

Verharde oppervlakken

Het besluit staat ten eerste het professioneel en particulier (niet-professioneel) gebruik van gewasbeschermingsmiddelen niet meer toe op verharde oppervlakken. Met de toepassing van preventieve maatregelen en van niet-chemische onkruidbestrijdingstechnieken kan het onkruid worden bestreden tot de in de praktijk gewenste niveaus. De meest voorkomende preventieve maatregel is een onkruidwerend ontwerp van de buitenruimte, waardoor bestrijding niet of minder vaak hoeft 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 te bestrijden organisme (onkruid) toegediend.

Van deze maatregel worden de gevallen 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 vormen. Gedacht kan worden aan industrieterreinen, Defensierterreinen en luchthaventerreinen waarbij onkruid een gevaar kan opleveren bij het gebruik van die terreinen door werknemers of bezoekers. Indien zich een uitzonderingssituatie voordoet, mogen onkruidbestrijdingsmiddelen worden toegepast, met inachtneming van de voorschriften uit het Bgb, Activiteitenbesluit milieubeheer en het Besluit lozen buiten inrichtingen.

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 vormen.

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.

Onverharde oppervlakken

Voorts is het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op onverharde oppervlakken buiten de landbouw niet meer toegestaan. Deze worden in de tekst van het onderhavige besluit als onverharde oppervlakken aangeduid. Voor deze maatregel komen ook uitzonderingen te gelden.

Voor een aantal terreinen zijn nog onvoldoende niet-chemische technieken en methoden beschikbaar om ziekten, plagen en onkruiden effectief te bestrijden. Dat is het geval op sport- en golfterreinen, in bepaalde siertuinen en op recreatiebedrijven, voor zover het gaat om de onverharde oppervlakken. Met de betreffende sectoren worden afspraken (Green Deals) gemaakt, met als doel minimalisering van het gebruik en van de kans op blootstelling. De maatregel treedt op 1 november 2017 in werking.

Daarnaast blijft het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen toegestaan voor de bestrijding van

¹¹ 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.



'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 vormen. Concreet gaat het dan bijvoorbeeld om de bestrijding van Amerikaanse vogelkers, de Japanse Duizendknoop of de Reuzenberenklauw.

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.

Het niet-professioneel (particulier) gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op onverharde oppervlakken blijft eveneens toegestaan. Met de aanbieders van gewasbeschermingsmiddelen voor deze groep gebruikers worden Green Deals gesloten, met als doel minimalisering van het gebruik en van de kans op blootstelling.

Voor gewasbeschermingsmiddelen stellen het Bgb, Activiteitenbesluit milieubeheer en het Besluit lozen buiten inrichtingen beperkingen.

De beschreven uitzonderingen op de maatregel zijn afhankelijk van de aard van de bedreiging, de plaatselijke omstandigheden en activiteiten waarbij bestrijdingsmiddelen worden ingezet en de gevolgen voor mens of milieu. De gebieden of omstandigheden die tot het gebruik van chemische gewasbescherming noodzakelijk zijn, worden nader uitgewerkt in een ministeriële regeling.

6. Gevolgen van het besluit

Ten opzichte van bestaande regels genereert dit besluit geen of een beperkte toename van de lastendruk.

De administratieve lasten nemen namelijk niet toe. Het besluit gaat niet gepaard met aanvullende informatieverplichtingen jegens de overheid. Bestaande voorschriften met dergelijke verplichtingen worden niet uitgebreid of gewijzigd.

Tevens leidt het besluit naar inschatting niet tot een significante toename van de nalevingskosten. Sinds 2011 stellen namelijk 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. Het gebruik 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 versoepeling, soms een geringe aanscherping. Indien de nalevingskosten al toenemen, blijft die toename waarschijnlijk beperkt tot enkele tienduizenden of hoogstens enkele honderdduizenden euro's voor geheel Nederland.

In de aanloop naar dit besluit is uitgebreid gecommuniceerd over de nu voorgestelde maatregelen.

Om terreinbeheerders desondanks te kunnen informeren over de technische en financiële aspecten van gewasbescherming buiten de landbouw, heeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu twee onderzoeken laten uitvoeren. De onderzoeken inventariseren de technieken voor onkruidbestrijding op verharde oppervlakken en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op onverharde oppervlakken (in de praktijk vaak 'overige terreinen' genoemd) buiten de landbouw.

Verharde oppervlakken

Overheden, voornamelijk gemeenten, beheren ongeveer zestig procent 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 procent van het verharde oppervlak in Nederland.

Bedrijven en burgers beheren ongeveer tien procent van hun verharde oppervlakken zonder gebruik te maken van gewasbeschermingsmiddelen¹².

Op verharde oppervlakken werd in 2012 in totaal 139.740 kilogram onkruidbestrijdingsmiddelen gebruikt, volgens het rapport 'Bestrijdingsmiddelengebruik bij niet-landbouwkundige toepassingen' (Deltares, 2014). Wat betreft de werkzame stof glyfosaat, het bestanddeel van de belangrijkste onkruidbestrijdingsmiddelen die op verharde oppervlakken worden gebruikt, is het aantal normoverschrijdingen vanaf 2000 gedaald, maar sinds 2006 stagneert deze dalende trend en blijft zij boven de norm. De omvang van het gebruik is vergeleken met de landbouw beperkt, maar de milieubelasting is

¹² Blz. 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).



groot vanwege de snelle, vrijwel directe belasting van het oppervlaktewater door afspoeling.

Het eerste onderzoek dat in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu is uitgevoerd naar gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw bespreekt de voor- en nadelen van de verschillende technieken voor onkruidbestrijding op verharde oppervlakken.¹³ De conclusie van het rapport 'Inventarisatie onkruidbestrijding op verhardingen' is dat in de praktijk het door terreinbeheerders gewenste kwaliteitsniveau met alle technieken en combinaties van technieken kan worden gerealiseerd.

Gemeentelijke terreinbeheerders die ondanks de bestaande regelgeving nog onkruidbestrijdingsmiddelen toepassen, moeten, als zij overstappen naar andere methoden en technieken, rekening houden met een relevante stijging van de kosten per eenheid beheerd oppervlak. De kosten kunnen volgens het onderzoek echter substantieel worden verminderd, vooral door een betere inzet van technieken en beter aanbesteden.

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 procent (voor de helft van gemeenten: minder dan 1 procent).

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

Gewasbeschermingsmiddelen worden ook op de zogenoemde onverharde oppervlakken buiten de landbouw gebruikt. Het betreft diverse typen terreinen, waar vooral onkruidbestrijdingsmiddelen worden toegepast. De notitie 'Inschatting niet-landbouwkundig gebruik van gewasbeschermingsmiddelen; annex bij Nota 637' (Alterra, 2013) geeft de volgende inschatting van het totaal aan onverharde oppervlakken:

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
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

Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op de onverharde oppervlakken buiten de landbouw bedraagt 81.336 kilogram.

Het tweede onderzoek dat in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu is uitgevoerd naar gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw gaat over de niet-chemische gewasbescherming op onverharde oppervlakken buiten de landbouw.¹⁴ Het rapport beschrijft kwalitatief de financiële betaalbaarheid van niet-chemische technieken en methoden. 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 ook geadviseerd voor het particulier gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en voor de bestrijding van situaties, waarin het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen praktisch de enige reële optie is.

Branche-organisaties ondernemen initiatieven om op terreinen en in situaties waarvoor een uitzonde-

¹³ Bijlage bij de brief van 14 mei 2013, Kamerstukken II 2012/13, 27 858, nr. 146.

¹⁴ Rapport 'Inventarisatie niet-landbouwkundig gebruik van gewasbeschermingsmiddelen', bijlage bij de brief van 6 februari 2014, Kamerstukken II 2013/14, 27 858, nr. 227. Voor de inschatting van het gebruik in kilogram, zie bladzijde 22.



ring geldt, het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen terug te dringen en zo te komen tot verdere verduurzaming van het beheer. De afspraken worden vastgelegd in zogenoemde Green Deals.

7. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het besluit

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en de waterschappen zijn toezichthouder voor dit onderdeel 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 toezicht is in dit besluit anders vormgegeven, maar het betekent geen inhoudelijke verzwaring van de taken.

Naar verwachting bestaat er een bereidheid tot spontane naleving van de voorschriften. 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.

Voorschriften ter verbetering van de uitvoering en het toezicht zijn niet nodig. De bestaande regelgeving biedt voldoende aanknopingspunten voor toezicht en indien nodig handhaving. De maatregelen beperken namelijk het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Een 'gebruiker' is iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die een gewasbeschermingsmiddel toepast, toedient, doet toepassen, of doet toedienen. Onder 'gebruiken' wordt volgens de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (verder: Wgb) mede verstaan de aanwezigheid van een werkzame stof, al dan niet in een gewasbeschermingsmiddel, op of in gebouwen, plaatsen, voorwerpen of de grond. Deze definitie geeft handvatten voor toezicht en beperkt een eventueel handhavend optreden niet tot heterdaad.

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

Bij uitoefening van het toezicht kan 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 dosis 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 andere regelgeving

Het Europese Zesde Milieuactieprogramma kondigde in 2002 een Thematische strategie voor een duurzaam gebruik van pesticiden aan¹⁵. 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.

¹⁵ 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).



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 Uniforme Beginselen, mag een gewasbeschermingsmiddel niet leiden tot onaanvaardbare gevolgen voor onder meer het milieu. Indien nodig stelt het Ctgb gebruiksvoorschriften om het optreden van onaanvaardbare gevolgen 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 de richtlijn 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).

Nationale regelgeving

De Wgb biedt grondslagen voor het reguleren van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de artikelen 78, 79, 80 en 80a. De maatregelen in dit besluit zijn op deze bepalingen gebaseerd.

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 recreatieterreinen 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.

8. Notificatie aan de Europese Commissie

Het ontwerpbesluit is op 28 oktober 2015 gemeld aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen (notificatienummer: 2015/518/NL). Daarmee is voldaan aan artikel 8, eerste lid, van de Richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEG L 204), zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 98/48/EG van 20 juli 1998 (PbEG 1998, L 217).

Artikel 27b bevat vermoedelijk technische voorschriften. Deze bepaling is evenredig en verenigbaar met het vrije verkeer van goederen.

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 l) 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 gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

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

De term gebruik is in artikel 1, tweede lid, van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden breed gedefinieerd. Het is op grond van dit verbod dus eveneens verboden om gewasbeschermingsmiddelen voorhanden te hebben, buiten de uitgezonderde situaties.

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 5.

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 gebruikt¹⁶.

Die delen van land- en tuinbouwbedrijven die in gebruik zijn voor het telen of kweken van gewassen zijn in het derde 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.

¹⁶ Brief van 25 maart 2014, Kamerstukken II 2013/14, 27 858, nr. 261.



Onderdeel D

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

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 gebruik door professionele gebruikers op onverharde oppervlakken. Artikel II bevat daarom een aangepaste versie van artikel 27b, waarin een uitbreiding van de reikwijdte van de maatregel tot uitdrukking komt.

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

In het vierde lid van dit artikel 27b worden niet-professionele gebruikers uitgezonderd van het verbod voor zover het gebruik op onverharde terreinen betreft. Particuliere gebruikers krijgen langer de tijd om over te stappen naar alternatieve middelen die in de praktijk wel ter beschikking staan aan professionele gebruikers.

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 I, onderdeel E, en Artikel II, in werking treden op uiterlijk 1 maart 2016. Daarom is opgenomen dat het besluit direct voor deze onderdelen direct na publicatie in werking treedt. Op deze wijze is het verbod tijdig van kracht, voorafgaande aan het spuitseizoen (onkruidbestrijdingseizoen) van 2016.

Artikel II treedt op 1 november 2017 in werking. Dit onderdeel bevat een versie van artikel 27b die zowel op verharde al onverharde terreinen 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 verharde naar alle terreinen, behoudens de uitzonderingen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,