

Vergaderjaar 2020–2021

35 756

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inleiding

Gewasbeschermingsmiddelen zijn een belangrijk instrument om planten en plantaardige producten tegen schadelijke organismen te beschermen. Zij vervullen een functie in de verbetering van de landbouwproductie. Biociden zijn nodig voor de bestrijding van organismen die schadelijk zijn voor de gezondheid van mens of dier, en voor de bestrijding van organismen die schade toebrengen aan vervaardigde of natuurlijke materialen. Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (gezamenlijk aangeduid met «bestrijdingsmiddelen» of «pesticiden») kan echter ook risico's en gevaren voortbrengen voor mens, dier en het milieu.

De Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb) stelt regels voor de toelating, het op de markt brengen en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, voor zover die onderwerpen niet reeds uitputtend zijn geregeld in Europese regelgeving. De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit is samen met de Minister van Infrastructuur en Waterkwaliteit verantwoordelijk voor de Wgb. Het College voor toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) beoordeelt als bevoegde autoriteit de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden tot de Nederlandse markt.

Dit wetsvoorstel wijzigt de Wgb. Aanleiding voor dit voorstel is het voornemen om het particulier gebruik van gewasbeschermingsmiddelen terug te dringen, door beperkingen aan dat gebruik te stellen. Hiertoe biedt de Wgb thans nog geen grondslag. Voorts wordt de wettelijke grondslag voor het bij besluit treffen van maatregelen met betrekking tot het professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw uitgebreid. Ten slotte worden in het kader van periodiek onderhoud van de wetgeving enkele artikelen gewijzigd.

Achtergronden

Sinds 2009 bestaat de Europese regelgeving voor gewasbeschermingsmiddelen uit twee verordeningen en twee richtlijnen, waaronder een verordening over de toelating en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en een richtlijn over het duurzaam gebruik van toegelaten middelen. De toelating van gewasbeschermingsmiddelen tot de Nederlandse markt en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen worden geregeld door Verordening (EG) nr. 1107/2009¹. Richtlijn 2009/128/EG² (Richtlijn duurzaam gebruik) heeft als doelstelling het duurzaam gebruik van toegelaten gewasbeschermingsmiddelen. De maatregelen uit de richtlijn vormen een aanvulling op, en mogen geen afbreuk doen aan de maatregelen uit de verordening.

Verordening (EU) nr. 528/2012³ (Biocidenverordening) is van toepassing op de beoordeling van werkzame stoffen en de toelating van biociden tot de Nederlandse markt.

De voorgestelde wijzigingen van de Wgb passen binnen de hierboven genoemde Europeesrechtelijke kaders.

Hoofdpijnen van het voorstel

Grondslag maatregelen gebruik gewasbeschermingsmiddelen (artikel I, onderdeel E (wijziging van artikel 80a Wgb))

In het voorgestelde eerste lid van artikel 80a wordt opgenomen dat ook in uiterwaarden en buitendijkse gebieden regels kunnen worden gesteld over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen of biociden. Het voorgestelde tweede lid bepaalt dat buiten de in het eerste lid bedoelde gebieden regels kunnen worden gesteld over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, met uitzondering van professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de landbouwsector.

Artikel 80a wordt om drie redenen aangepast.

1. De wijziging van artikel 80a Wgb en de zogenoemde omhangbepaling van artikel II voorzien in een aanpassing van de wettelijke grondslag voor maatregelen met betrekking tot het professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw. Deze aanpassing is nodig, omdat het Gerechtshof Den Haag voor recht heeft verklaard dat het koninklijk besluit van 9 maart 2016 (Stb. 2016, 112) tot wijziging van het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden een wettelijke grondslag ontbeert en onverbindend is.⁴ Dit arrest heeft gevolgen voor (de handhaafbaarheid van) artikel 27b van het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden, waarbij is bepaald dat het professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw niet is toegestaan, behoudens enkele uitzonderingen. Het voorgestelde tweede lid van artikel 80a voorziet in een toereikende wettelijke grondslag voor deze bepaling.
2. Op grond van de voorgestelde toevoeging aan het eerste lid kunnen maatregelen worden gesteld aan het gebruik van gewasbeschermings-

¹ 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).

² 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).

³ Verordening (EU) nr. 528/2012 van het Europees parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het op de markt aanbieden en het gebruik van biociden (PbEU 2012, L 167).

⁴ Gerechtshof Den Haag, 24 november 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:2173.

middelen in uiterwaarden en buitendijkse gebieden. In het eerste lid staat al dat deze maatregelen ook een verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen kunnen inhouden. Het is op dit moment de bedoeling dat deze bevoegdheid zal worden toegepast voor uiterwaarden langs rivieren, die een functie hebben voor het beheer van de waterkwantiteit en daarom gedurende het gehele jaar of een gedeelte daarvan onder water staan. Gewasbeschermingsmiddelen die in die gebieden zijn toegepast kunnen gemakkelijk in oppervlaktewater geraken.

Op een deel van de gronden zullen de afgelopen jaren al geen gewasbeschermingsmiddelen meer zijn toegepast, vanwege het bovengenoemde artikel 27b. In de praktijk zal de nieuwe bevoegdheid, als die wordt ingezet, voornamelijk worden gebruikt voor landbouwgronden in uiterwaarden die geschikt zijn voor beweiding door vee, maar waarop behalve voor enkele specifieke probleemplanten en -struiken geen gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt.

3. Het voorgestelde tweede lid van artikel 80a Wgb vloeit voort uit de wens van de Tweede Kamer tot introductie van een verbod op het niet-professioneel (particulier) gebruik van gewasbeschermingsmiddelen⁵. In haar advies van 6 april 2016 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State destijds geconcludeerd dat daarvoor nu geen wettelijke grondslag beschikbaar is.⁶ Door aanpassing van artikel 80a wordt deze grondslag alsnog gecreëerd, om op een later tijdstip een verbod of een andere maatregel te kunnen stellen. Onzeker is nog of een dergelijk verbod of maatregel, zo nodig met uitzonderingen, daadwerkelijk zal worden geïntroduceerd. Dat is mede afhankelijk gesteld van de bevindingen in een eindevaluatie van niet-wettelijke maatregelen over de periode 2016–2019⁷. Deze niet-wettelijke maatregelen waren overeengekomen in de Green Deal «Verantwoord particulier gebruik van gewasbeschermingsmiddelen» (februari 2017). Volgens de eindevaluatie was de verkoop van glyfosaathoudende middelen fors gedaald en in die zin succesvol. De verkoop van middelen met andere werkzame stoffen was echter toegenomen, evenals de verkoop van producten die niet voor onkruidbestrijding mogen worden gebruikt. De achterliggende doelen van de Green Deal, «verduurzaming van het beheer» en «geen vermijdbaar gebruik van gewasbeschermingsmiddelen» zijn dus niet bereikt. De wettelijke grondslag kan daarom worden gebruikt voor borging van de behaalde resultaten in de toekomst, voor ondersteuning van de benodigde gedragsverandering bij particulieren met wettelijke voorschriften of als voor realisering van de beleidsdoelen nieuwe, wetenschappelijk onderbouwde maatregelen nodig zijn.

Begripsomschrijving «professionele gebruiker» (artikel 1, onderdeel A (wijziging van artikel 1 Wgb))

De Biocidenverordening omschrijft niet het begrip «professionele gebruiker», maar het wordt wel gehanteerd in artikel 18 en in de bijlagen III en VI van de verordening, in de artikelen 71, vierde lid en 73, tweede lid van de Wgb en in toelatingsbesluiten van het Ctgb.

In de praktijk wordt tot dusver wel uitgegaan van de betekenis die het begrip heeft in het spraakgebruik. In bepaalde situaties is het echter onduidelijk of een toepasser in een concrete situatie moet worden aangemerkt als een professionele gebruiker. Voor de rechtszekerheid van toepassers en voor toezicht en handhaving op het gebruik van biociden heeft het opnemen van een begripsomschrijving de voorkeur. Gelet op de

⁵ Motie van 4 maart 2014, Kamerstukken II 2013/14, 27 858, nr. 240.

⁶ Stcrt. 2016, 17507.

⁷ Brief van 16 april 2019, Kamerstukken II 2018/19, 27 858, nr. 448.

vergelijkbare systematiek van biociden- en gewasbeschermingsregeling wordt de begripsomschrijving uit de gewasbeschermingsregeling overgenomen.

Tarieven Ctgb (artikel I, onderdeel B (wijziging van artikel 10 Wgb))

Het Ctgb besluit over de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden tot de Nederlandse markt. De werkzaamheden worden voor een belangrijk deel gefinancierd uit de opbrengsten van de tarieven, die bij een toelatinghouder voor uitvoering van wettelijke taken in rekening worden gebracht (artikel 10 van de Wgb). Het vierde lid verplicht de Minister om regels te stellen met betrekking tot de tarieven in verband met de toelating van biociden. In aanmerking genomen dat de Biocidenverordening de lidstaten weliswaar de mogelijkheid biedt om dergelijke regels te stellen, maar hiertoe niet verplicht, en de Minister tot dusverre geen aanleiding heeft gezien tot het stellen van regels, wordt voorgesteld de verplichting regels te stellen om te zeten in een bevoegdheid daartoe.

Proeven en experimenten (artikel I, onderdeel C (wijziging van artikel 37 Wgb))

Artikel 37 gaat over het uitvoeren van proeven en experimenten in verband met het gebruik van een gewasbeschermingsmiddel. Het eerste lid gaat over de aanvraag van een proefonthefing en het tweede lid gaat over de aanvraag tot erkenning van instanties die proeven doen met niet-toegelaten middelen. Indien een dergelijke aanvraag wordt goedgekeurd wordt de betreffende instantie vrijgesteld van een aantal verboden om onderzoek naar de werking van gewasbeschermingsmiddelen mogelijk te maken. Voorgesteld wordt om in artikel 37, eerste en tweede lid, een verwijzing toe te voegen naar artikel 20, derde lid, van de Wgb. Op grond van dit derde lid is het verboden een niet in Nederland toegelaten gewasbeschermingsmiddel of toevoegingsstof voorhanden of op voorraad te hebben. Een vrijstelling van dit verbod is gewenst omdat instanties voor hun onderzoek deze middelen ook voorhanden of op voorraad moeten kunnen hebben.

Geïntegreerde gewasbescherming en juist gebruik van biociden (artikel I, onderdeel D (wijziging van artikel 78 Wgb))

Bij de implementatie van de Richtlijn duurzaam gebruik is de bevoegdheid in artikel 78 om regels te stellen met betrekking tot geïntegreerde gewasbescherming gewijzigd in een verplichting daartoe. Onbedoeld is daarbij de bevoegdheid om regels te stellen met betrekking tot een juist gebruik van biociden eveneens gewijzigd in een verplichting. Door de voorgestelde wijziging van het eerste lid van artikel 78 heeft de verplichting regels te stellen alleen nog betrekking op geïntegreerde gewasbescherming en niet meer op een juist gebruik van biociden. In plaats daarvan wordt in het tweede lid een bevoegdheid opgenomen om regels te stellen over een juist gebruik van biociden. Het bestaande tweede lid kan komen te vervallen omdat hetgeen daarin is geregeld ook is geregeld in artikel 75, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wgb.

Gevolgen van het wetsvoorstel

De regering voorziet geen gevolgen voor de regeldruk (administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten) voor burgers en bedrijven en de bestuurlijke lasten van overheden.

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk heeft op 13 januari 2020 geadviseerd over de effecten van het wetsvoorstel voor de regeldruk. Het Adviescollege constateert dat het wetsvoorstel slechts de bevoegdheid creëert tot het stellen van maatregelen. Materiële effecten voor burgers en bedrijven ontstaan pas als deze bevoegdheid wordt geëffectueerd. «Het college heeft geen nadere opmerkingen bij het voorstel ten aanzien van de gevolgen voor de regeldruk.»

Het Adviescollege adviseert het wetsvoorstel in te dienen nadat is toegelicht waarom de wettelijke grondslag niet verder is verbreed naar professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen binnen de landbouw. Daarbij zou ook aan de orde moeten komen in hoeverre al grondslagen bestaan voor het reguleren van dat professioneel gebruik.

Het duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen van zowel *binnen* en *buiten* de landbouw wordt nagestreefd met maatregelen op grond van de Wet milieubeheer, de Waterwet of de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

Omdat de Wet milieubeheer en de Waterwet een beperkte reikwijdte hebben, uitgaande van «inrichting» en «oppervlaktewaterlichaam», zijn in het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden maatregelen opgenomen voor het duurzaam professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen *buiten* de landbouw. Daarmee in samenhang voorziet dit wetsvoorstel ook voor het niet-professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw in het opnemen van een grondslag voor maatregelen. Dit sluit aan bij het voornemen van het Kabinet om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen *buiten* de landbouw te beëindigen.

De reikwijdte van de hierboven genoemde wetten is reeds voldoende breed om *binnen* de landbouw het duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen na te streven. Het verbreden van de grondslag is daarvoor niet nodig.

Uitvoering, toezicht en handhaving

Het wetsvoorstel creëert een wettelijke grondslag voor maatregelen aan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw en voert daarnaast «regulier onderhoud» uit aan een aantal bepalingen. Deze wijzigingen hebben geen inhoudelijke verzwaren van de taken tot gevolg.

Toezicht en handhaving worden primair uitgevoerd door de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (gewasbeschermingsmiddelen) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (biociden). Gevolgen voor het toezicht en de handhaving van de Wgb zijn niet te verwachten.

Consultatie

Internetconsultatie levert een bijdrage aan de kwaliteit van wetgeving en vergroot de transparantie van totstandkoming van het wetsvoorstel. Burgers, bedrijven en andere organisaties worden geïnformeerd over het wetsvoorstel en kunnen suggesties indienen ter verbetering van de kwaliteit en uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Tijdens de internetconsultatie die heeft plaatsgevonden van 4 december 2019 tot en met 14 januari 2020 hebben acht organisaties waaronder de brancheorganisaties Nefyto, Tuinbranche Nederland en Platform biociden een reactie ingediend, die als volgt zijn samengevat:

Gewasbeschermingsmiddelen voor niet-professioneel gebruik zijn door het Ctgb toegelaten tot de Nederlandse markt. Een aanvullende maatregel aan het toegelaten gebruik, zoals een gebruiksverbod, is volgens de verordening niet toegestaan.

Afgezien daarvan zijn de middelen al strikt gereguleerd en zijn aanvullende maatregelen niet noodzakelijk voor bescherming van mens en milieu, niet geschikt om doelstellingen te realiseren of niet evenredig, gelet op de betrokken belangen.

Bovendien schaadt een verbod innovatie en werkgelegenheid, maakt het particulieren onmogelijk hun tuinen te onderhouden, en is het niet handhaafbaar.

Deze reacties worden als volgt beantwoord:

Uitgangspunt is: «geen gebruik gewasbeschermingsmiddelen, tenzij noodzakelijk». Verwezenlijking van dat uitgangspunt wordt coherent en systematisch nagestreefd. Daarom is destijds een verbod op het professioneel gebruik buiten de landbouw geïntroduceerd en behoort ook te worden beoordeeld of voor het niet-professioneel gebruik een verbod of andere maatregel nodig is. Voorafgaande aan het treffen van een maatregel dient daarvoor een rechtsgrondslag (bevoegdheid) te worden gecreëerd. Dit wetsvoorstel voorziet daarin. Voor zover de reacties zich richten tegen een concreet verbod, zullen die worden meegewogen indien een algemene maatregel van bestuur wordt opgesteld.

Voor de verhouding tussen eventuele aanvullende maatregelen en de verordening wordt korthedshalve verwezen naar de hoofdstukken 5 en 6 van het Besluit van 9 maart 2016 (Stb. 2016, 112).

Naar aanleiding van reacties is in de toelichting benadrukt dat het opnemen van een definitie van «professionele gebruiker» en een meer expliciet verbod om niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddelen aan te bevelen of aan te prijzen, bedoeld is ter verduidelijking van de wetgeving. Abusievelijk bevatte het wetsvoorstel tevens een ruimere rechtsgrondslag voor maatregelen aan het gebruik van biociden. Deze onbedoelde verruiming in artikel 80a is geschrapt.

Omhangbepaling en inwerkingtreding

Artikel II bepaalt dat het verbod op het professionele gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw van artikel 27b van het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden mede berust op het gewijzigde artikel 80a.

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. In het koninklijk besluit zal rekening worden gehouden met de vaste verandermomenten en minimale invoeringstermijnen (Aanwijzing voor de regelgeving 4.17).

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-Van der Meer