

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3472

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juli 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 2 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Verordening herziening Financieel Reglement (Kamerstuk 22 112, nr. 3471)

Fiche: Verordening duurzaam gebruik gewasbeschermingsmiddelen

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Verordening duurzaam gebruik gewasbeschermingsmiddelen

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Verordening van het Europees parlement en de Raad inzake duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/2115.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
22 juni 2022
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2022) 305 final
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2022%3A0305%3AFIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
 - SWD(2022) 169 final
 - SWD(2022) 170 final
 - SWD(2022) 171 final
- f) *Behandelingstraject Raad*
Landbouw- en Visserijraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in nauwe samenwerking met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 192, lid 1 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De Europese Commissie (hierna: Commissie) heeft op 22 juni jl. twee voorstellen gepresenteerd, namelijk één voorstel voor natuurherstel-doelen¹ en één voorstel voor een verordening inzake duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Het voorstel van de Commissie voor een verordening inzake duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen leidt tot het wijzigen van Verordening (EU) 2021/2115² en het intrekken van Richtlijn 2009/128/EG³. De Commissie heeft dit voorstel al aangekondigd in de «van boer tot bord strategie»⁴.

De Commissie geeft aan dat het voorstel verenigbaar is met de doelen van de Europese Green Deal, waarin staat dat al het Europese beleid moet bijdragen aan het behoud en herstel van Europa's natuurlijke kapitaal. Het voorstel is ook verenigbaar met de doelen om het gebruik en risico van chemische gewasbeschermingsmiddelen terug te dingen en het gebruik

¹ Uw Kamer zal het BNC-fiche over dit voorstel separaat ontvangen.

² Verordening (EU) 2021/2115 tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd.

³ Richtlijn 2009/128/EG tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden.

⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 2891.

van de gevaarlijkere gewasbeschermingsmiddelen terug te dringen. Deze doelen zijn afkomstig uit de «van boer tot bord strategie»⁵, de biodiversiteitsstrategie⁶, het actieplan verontreiniging naar nul⁷ en de bodemstrategie⁸. De Commissie geeft ook aan dat dit voorstel gerelateerd is aan een aantal bestaande beleidsmaatregelen en wetgevende handelingen, zoals het voorstel voor natuurhersteldoelen, het Europese bestuiversinitiatief, de grondwaterrichtlijn, de drinkwaterrichtlijn en de Kaderrichtlijn water, de Vogel- en Habitatrichtlijn en beleid inzake gezondheid en veiligheid op het werk.

De Commissie geeft aan met dit voorstel vier doelen te willen realiseren. Het eerste doel bevat verschillende onderdelen. Allereerst, het verminderen van het gebruik en risico van chemische gewasbeschermingsmiddelen, met name wanneer deze gevaarlijkere werkzame stoffen bevatten, als ook het op grotere schaal toepassen van geïntegreerde gewasbescherming. Daarnaast geeft de Commissie aan het toezicht hierop te willen verbeteren. Tot slot geeft de Commissie aan het op grotere schaal toepassen van minder gevaarlijke chemische gewasbeschermingsmiddelen en niet-chemische alternatieven voor het bestrijden van ziekten, plagen en onkruiden te willen bevorderen. Het tweede doel is het verbeteren van de beschikbaarheid van monitoringsgegevens, onder meer over de toepassing, het gebruik en risico van gewasbeschermingsmiddelen, als ook de monitoring van gezondheid en milieu. Dit moet leiden tot een betere systematiek om de voortgang op deze terreinen te meten. Het derde doel is het verbeteren van de uitvoering, de toepassing en de handhaving van de wettelijke bepalingen in alle lidstaten om het beleid doeltreffender en doelmatiger te maken. Het vierde doel is het stimuleren van de toepassing van nieuwe technologieën, waaronder precisielandbouw, waarin gebruik wordt gemaakt van satellietgegevens (inclusief geolocatietechnieken) met als doel het totale gebruik en risico van chemische gewasbeschermingsmiddelen terug te dringen.

Elke lidstaat dient twee kwantitatieve reductiedoelstellingen vast te stellen op basis van de door de Commissie voorgeschreven methodiek en deze vast te leggen in nationale wetgeving om het gebruik en risico van chemische gewasbeschermingsmiddelen te verminderen. Reductiedoelstelling 1 is gebaseerd op de afzet van chemische gewasbeschermingsmiddelen met uitzondering van gewasbeschermingsmiddelen op basis van micro-organismen. Reductiedoelstelling 2 is gebaseerd op de afzet van gewasbeschermingsmiddelen op basis van werkzame stoffen die aanmerking komen voor vervanging. Deze reductiedoelstellingen moeten gerealiseerd worden in 2030.

Verder moeten alle professionele gebruikers geïntegreerde gewasbescherming toepassen volgens de voorschriften in het voorstel. De lidstaten hebben daarbij volgens het voorstel de keuze om dit via geïntegreerde gewasbescherming te doen of via teeltvoorschriften die gebaseerd zijn op geïntegreerde gewasbescherming.

⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 2891.

⁶ Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's «EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 – De natuur weer in ons leven brengen», COM(2020) 380 final. (Kamerstuk 22 112, nr. 2897)

⁷ Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's «Route naar een gezonde planeet voor iedereen – EU-actieplan: Verontreiniging van lucht, water en bodem naar nul», COM(2021) 400 final (Kamerstuk 22 112, nr. 3157).

⁸ Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's «EU-bodemstrategie voor 2030 – Profiteren van de voordelen van een gezonde bodem voor mens, voedsel, natuur en klimaat», COM(2021) 699 final.

De lidstaten dienen digitale registers te ontwikkelen voor het registreren van onder andere het toepassen van geïntegreerde gewasbescherming, het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, toedieningsapparatuur en onafhankelijke adviseurs. Daarnaast worden lidstaten gevraagd bevoegde autoriteiten aan te wijzen voor onder andere de opleiding en erkenning van toepassers, distributeurs en adviseurs van gewasbeschermingsmiddelen en de keuring van toedieningsapparatuur.

Er gaan verschillende verplichtingen gelden voor de professionele gebruiker van gewasbeschermingsmiddelen, zowel binnen als buiten de landbouw. Zo zal het digitaal gemotiveerd vastleggen van de keuzes die gemaakt worden binnen geïntegreerde gewasbescherming, evenals het digitaal vastleggen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en het jaarlijks raadplegen van een onafhankelijke adviseur verplicht worden.

De Commissie stelt ook voor om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen niet toe te staan in gevoelige gebieden⁹ en in oppervlaktewater. Dit geldt volgens het voorstel ook voor de zones van drie meter hieromheen.

Elke lidstaat dient volgens het voorstel elke drie jaar een nationaal actieplan en elk jaar een monitoringsrapport op te stellen, waarin aandacht wordt besteed aan het realiseren van de hierboven genoemde vier doelen. De Commissie zal de monitoringsrapportages van de lidstaten elke twee jaar analyseren en deze analyse publiceren op haar website. Deze analyse kan leiden tot aanbevelingen aan de lidstaten om aanvullende maatregelen te nemen of om het ambitieniveau van de reductiedoelstellingen te verhogen.

De lidstaten nemen alle noodzakelijke maatregelen met betrekking tot gewasbeschermingsmiddelen die voor niet-professionele gebruikers zijn toegelaten om gevaren bij hun hantering te voorkomen en, indien voorkoming niet mogelijk is, te beperken. Tot deze maatregelen kunnen maatregelen behoren die beperkingen opleggen wat de grootte van de verpakkingen of containers betreft.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie is op basis van de evaluatie van Richtlijn 2009/128/EG tot de conclusie gekomen dat de lidstaten op uiteenlopende en ongelijke wijze de uitvoering, toepassing en handhaving hiervan ter hand hebben genomen.¹⁰ De Europese Rekenkamer constateerde dat er behoefte was aan duidelijkere criteria en meer specifieke vereisten voor geïntegreerde gewasbescherming om de naleving en handhaving hiervan beter te waarborgen¹¹. Deze bevindingen hebben ertoe geleid dat de Commissie besloten heeft met een voorstel voor een verordening te komen in plaats van met een voorstel voor herziening van de huidige richtlijn.

De Commissie heeft in het voorstel gekozen voor de volgende uitgangspunten: 1) het reduceren van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen én het risico van gewasbeschermingsmiddelen met 50% op EU-niveau (resultaatsverplichting) in combinatie met een nader te bepalen percentage op nationaal niveau (resultaatsverplichting), 2) het niet meer

⁹ Het voorstel bevat een definitie van «gevoelige gebieden». Hieronder vallen voor onder andere gebieden die gebruikt worden door het brede publiek (bijv. parken, recreatie- en sportterreinen) en ecologische kwetsbare gebieden (bijv. beschermde gebieden die in het register van een stroomgebiedbeheerplan zijn opgenomen en gebieden die zijn aangewezen volgens de Vogel- en Habitatrichtlijn).

¹⁰ https://ec.europa.eu/food/plants/pesticides/sustainable-use-pesticides/evaluation-and-impact-assessment_en.

¹¹ <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=53001>.

gebruiken alle chemische gewasbeschermingsmiddelen in gevoelige gebieden, 3) rapportageverplichtingen voor professionele gebruikers en overheden en 4) onafhankelijke adviseurs die professionele gebruikers adviseren over niet-chemische alternatieven en geïntegreerde gewasbescherming.

Deze vier uitgangspunten zijn gebaseerd op een combinatie van opties 2 en 3 van de volgende drie beleidsopties die de Commissie heeft overwogen. De Commissie heeft deze beleidsopties beoordeeld op basis van een plausibel uitgangsscenario waarin de Richtlijn 2009/128/EG niet wordt gewijzigd. De eerste optie heeft betrekking op het reduceren van het gebruik en risico van gewasbeschermingsmiddelen met 50% op EU-niveau (inspanningsverplichting), het verbeteren van de informatievoorziening aan professionele gebruikers en het stimuleren van nieuwe technologieën (bijvoorbeeld precisielandbouw). De tweede optie heeft betrekking op het reduceren van het gebruik en risico van gewasbeschermingsmiddelen met 50% op EU-niveau (resultaatsverplichting) en een nader te bepalen percentage op nationaal niveau (resultaatsverplichting), het niet meer gebruiken van gevaarlijkere gewasbeschermingsmiddelen in gevoelige gebieden, rapportageverplichtingen voor professionele gebruikers en overheden en onafhankelijke adviseurs die professionele gebruikers adviseren over niet-chemische alternatieven en geïntegreerde gewasbescherming. De derde optie is vergelijkbaar met optie 2, maar met dien verstande dat er op zowel EU-niveau als nationaal niveau sprake is van een reductie van het gebruik én het risico van gewasbeschermingsmiddelen met 50% en het niet meer gebruiken van alle chemische gewasbeschermingsmiddelen in gevoelige gebieden.

Het voorstel leidt tot hogere productiekosten voor professionele gebruikers door strengere en meer gedetailleerde rapportagevereisten, tot lagere opbrengsten door verminderd gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en extra kosten voor professionele gebruikers die op dit moment nog geen of in ieder geval niet jaarlijks een onafhankelijke adviseur raadplegen. Lidstaten worden in de gelegenheid gesteld om agrarische ondernemers financieel te ondersteunen via het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor een periode van vijf jaar. Dit is om te voorkomen dat de prijzen van voedsel stijgen. De wijzigingen in Verordening (EU) 2021/2115 worden gelijkkelijk ingevoerd, waardoor de impact voor de voedselzekerheid volgens de Commissie is geminimaliseerd. Het voorstel zal volgens de Commissie leiden tot een meer gelijk speelveld tussen de agrarische ondernemers in de verschillende lidstaten.

Volgens de Commissie brengt het voorstel verschillende kosten en baten met zich voor agrarische ondernemers en andere midden- en kleinbedrijven, zoals distributeurs en verkopers van toedieningsapparatuur.

Ook zal het voorstel volgens de Commissie leiden tot hogere kosten voor de lidstaten voor de uitvoering en handhaving van de geactualiseerde regelgeving, het inwinnen, analyseren en rapporteren van de verplichte monitoringsgegevens en kosten voor het ontwikkelen en het beheer van digitale gegevensverzamelingsystemen.

Het meer samenhangend en uniform toepassen van de regels en voorschriften voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen leidt tot minder marktverstoring voor de professionele gebruikers tussen de verschillende lidstaten, die de bestaande regels en voorschriften op dit moment uiteenlopend toepassen.

Volgens de evaluatie van de Commissie was het niet mogelijk om via het herzien van Richtlijn 2009/128/EG beoogde doelen voor gewasbescherming te realiseren.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het coalitieakkoord heeft als ambitie om de omslag naar geïntegreerde gewasbescherming te intensiveren door het stellen van tussendoelen, het bevorderen van innovatie en precisielandbouw, het stimuleren van groene alternatieven en het loskoppelen van verkoop en advies. Daarnaast beoogt het akkoord om de normen voor gebruik van middelen af te stemmen op de Kaderrichtlijn Water en om onderzoek naar gezondheids-effecten bij agrariërs en omwonenden te doen¹².

In lijn met het bovenstaande heeft het kabinet heeft besloten tot het toekomstbestendig ontwikkelen van het landelijk gebied. Het landelijk gebied moet flink veranderen. De kwaliteit van de Nederlandse natuur moet worden verbeterd, het watersysteem moet robuuster en gezonder worden en het landelijk gebied moet klimaatbestendiger worden. Hiertoe heeft het kabinet het Nationaal Programma Landelijk Gebied ingericht (hierna: NPLG). In het NPLG zijn de Europese verplichtingen leidend: Vogel- en Habitatrichtlijn, Kaderrichtlijn water en onder meer de Europese klimaatwet voor broeikasgassen¹³.

Daarnaast werkt het kabinet het coalitieakkoord verder uit door het aanvullen, selecteren en zo mogelijk intensiveren of in tijd prioriteren van de acties van het Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie Gewasbescherming 2030¹⁴. Dit Uitvoeringsprogramma kent drie strategische doelen, waarbij de agrarische ondernemer centraal staat. Deze doelen zijn: weerbare planten en teeltsystemen, het verbinden van land- en tuinbouw met natuur en nagenoeg geen emissies naar het milieu en nagenoeg geen residuen op voedselproducten. Leidend hierbij is geïntegreerde gewasbescherming. Het gevolg hiervan is het verminderen van de behoefte aan chemische gewasbeschermingsmiddelen en daarmee met het gebruik en de risico's van deze middelen.

Het Uitvoeringsprogramma bevat vele tientallen acties voor het ontwikkelen en het toepassen van preventieve maatregelen (zoals weerbare rassen), niet-chemische maatregelen, laag-ricicomiddelen en emissiereducerende maatregelen. Hiermee draagt het Uitvoeringsprogramma bij aan het realiseren van de doelen van de Kaderrichtlijn water. Ook de teeltvrije zones van 2 en 5 meter breed, die in het 7^e actieprogramma Nitraatrichtlijn¹⁵ zijn opgenomen met een maximum van 5% per perceel, zullen gaan bijdragen aan deze doelen. Deze zones gaan gelden voor de open teelten langs oppervlaktewater (2 meter) en langs KRW-waterlichamen en ecologische kwetsbare waterlopen (5 meter). Deze teeltvrije zones reduceren niet alleen de emissies van mest, maar ook van gewasbeschermingsmiddelen naar oppervlaktewater.

Het voorstel van de Commissie bevat een methodiek voor het berekenen van de geharmoniseerde risico-indicatoren en de kwantitatieve reductiedoelstellingen. Het kabinet gebruikt deze methodiek al voor het berekenen en publiceren van de indicatoren en de reductiedoelstellingen. Er loopt

¹² Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77.

¹³ Kamerstukken 30 252 en 35 334, nr. 28.

¹⁴ Kamerstuk 27 858, nr. 554.

¹⁵ Kamerstuk 33 037, nr. 431.

een traject voor het digitaal inwinnen van gegevens over geïntegreerde gewasbescherming (inclusief gebruik van gewasbeschermingsmiddelen) dat leidt tot inzicht in de bouwstenen die agrarische ondernemers tot hun beschikking hebben en kunnen gebruiken. Het kabinet streeft ernaar om het systeem voor de digitale inwinning van gegevens over geïntegreerde gewasbescherming (inclusief de gebruikscijfers) eind 2023 gereed te hebben, zodat dit systeem per 1 januari 2024 gebruikt kan worden¹⁶.

Het kabinetsbeleid voor het professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw, zoals openbaar groen, sport- en recreatieparken, infrastructuur (bermen en taluds), kent als (wettelijk) uitgangspunt: geen professioneel gebruik buiten de landbouw. Door toepassing van een geïntegreerd beheer op die terreinen is het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen niet nodig. Een (tijdelijke) uitzondering kan alleen worden gemaakt als het gebruik van die middelen onvermijdelijk is, omdat alternatieven technisch niet beschikbaar of financieel niet uitvoerbaar zijn.

Ook voor het particulier (niet-professioneel) gebruik geldt als uitgangspunt: geen gebruik van gewasbeschermingsmiddelen als alternatieven beschikbaar zijn. Om dat doel te bereiken wordt ingezet op gedragsbeïnvloeding. Een verbod vindt het kabinet minder geschikt, onder meer vanwege het risico dat particulieren overstappen naar het gebruik van niet-toegelaten producten die schadelijker kunnen zijn dan gewasbeschermingsmiddelen en voor andere doeleinden vrij verkrijgbaar zijn in bijvoorbeeld supermarkten.

Er is op dit moment verschillende wet- en regelgeving van toepassing op het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en het gebruik daarvan, te weten Verordening (EG) 1107/2009, Verordening (EG) 1185/2009, Richtlijn 2009/128/EG, de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (inclusief besluit en regeling), de Waterwet en het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling milieubeer. Er ligt een wetsvoorstel in de Tweede Kamer tot wijziging van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden dat gaat over de grondslag voor maatregelen voor het (particulier) gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw¹⁷.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is in principe positief over het voorstel van de Commissie, omdat dit een bijdrage kan leveren aan het realiseren van de ambitie van het coalitieakkoord, de strategische doelen van het Uitvoeringsprogramma, het NPLG en het voldoen aan de waterkwaliteitsnormen voor gewasbeschermingsmiddelen van de Kaderrichtlijn water in 2027. De toegenomen nadruk op toepassing van geïntegreerde gewasbescherming sluit aan bij de ambitie in het coalitieakkoord om de omslag naar geïntegreerde gewasbescherming te intensiveren.

Het kabinet heeft hierbij wel enkele kanttekeningen. Het voorstel lijkt zich vooral te richten op het verminderen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en lijkt minder oog te hebben voor het verminderen van de behoefte aan gewasbeschermingsmiddelen via het ontwikkelen van weerbare planten en teeltsystemen en het verbinden van land- en tuinbouw met natuur. Indien de behoefte aan gewasbeschermingsmiddelen afneemt, leidt dit tot een verminderd gebruik. Zo zijn de ontwikkeling en beschikbaarheid van niet-chemische alternatieven, nieuwe technologieën (bijvoorbeeld precisielandbouw, mechanische bestrijding, enzovoort), maatregelen om land- en tuinbouw met natuur te verbinden

¹⁶ Kamerstuk 27 858, nr. 572.

¹⁷ Kamerstuk 35 756.

en nieuwe veredelingstechnieken (bijvoorbeeld CRISPR-Cas) onderbelicht in het voorstel van de Commissie. Deze alternatieven zijn essentieel voor het daadwerkelijk in de agrarische praktijk realiseren van het verminderen van het gebruik én het risico van gewasbeschermingsmiddelen. Hierbij dient uiteraard ook rekening te worden gehouden met de verschillen tussen de lidstaten in bijvoorbeeld agronomische en klimatologische omstandigheden. Volgens artikel 191, tweede lid, VWEU, wordt rekening gehouden met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Unie. Voorts houdt de Unie volgens artikel 191, derde lid, VWEU, bij het bepalen van haar beleid op milieugebied onder andere rekening met de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens en met de milieuumstandigheden in de onderscheiden regio's van de Unie.

Het kabinet is bezorgd over het feit dat op dit moment nog niet duidelijk is hoe de kwantitatieve reductiedoelstellingen, restricties en rapportageverplichtingen gaan bijdragen aan het realiseren van het Nederlandse gewasbeschermingsmiddelen-, milieu en waterbeleid en wat de mogelijke consequenties zijn voor de professionele gebruikers in Nederland. Dit laat echter onverlet dat het kabinet positief staat tegenover het vaststellen en vastleggen in nationale wetgeving van de kwantitatieve reductiedoelstellingen door de Europese Unie en de lidstaten. Een dergelijk beleidsdoel sluit aan bij de ambitie van het kabinet in het kader van het Uitvoeringsprogramma om tussendoelen te formuleren voor geïntegreerde gewasbescherming en het sluit aan bij de reeds geformuleerde doelen om het aantal normoverschrijdingen voor waterkwaliteit tot nul te reduceren. Tevens sluit het aan bij de motie van het lid Vestering om kwantitatieve tussendoelen vast te stellen¹⁸.

Het kabinet kan zich vinden in de mogelijkheid om de lidstaten te laten kiezen tussen het toepassen van geïntegreerde gewasbescherming óf het ontwikkelen en toepassen van teeltvoorschriften. Het kabinet is voorstander van het toepassen van geïntegreerde gewasbescherming, omdat dit enerzijds het gebruik en de risico's van chemische gewasbeschermingsmiddelen vermindert, maar tegelijkertijd een adequate gewasbescherming mogelijk houdt, door – waar mogelijk – de inzet van preventieve en niet-chemische maatregelen.

Het kabinet is positief over het voorstel met betrekking tot voorschriften die leiden tot een gelijk speelveld in de Europese Unie, zoals de bepalingen over opleiding en erkenning, (onbemande) luchtvaartuigen, registratie en keuring van toedieningsapparatuur en registratie van geïntegreerde gewasbescherming. Deze voorschriften sluiten aan bij het kabinetsbeleid, zoals de digitale gewasbeschermingsmonitor en het loskoppelen van verkoop en advies. Het voorstel leidt volgens het kabinet tot het bevorderen van de professionaliteit van de professionele gebruiker in de Europese Unie.

Het kabinet staat op zich positief tegenover de verplichting om in gevoelige gebieden en in oppervlaktewater geen gewasbeschermingsmiddelen meer te mogen gebruiken én in zones van 3 meter rondom deze gebieden en oppervlaktewater. Het kabinet plaatst enkele kanttekeningen voor het gebruik binnen de landbouw. Ten eerste vraagt het kabinet zich af of er bij het opstellen van dit voorstel rekening is gehouden met artikel 191, lid 3 van de VWEU. Dit betreft de milieuumstandigheden in de onderscheiden regio's van de Europese Unie. Ten tweede constateert het kabinet dat de zone generiek wordt voorgesteld; er is geen uitzonderingspositie mogelijk voor de glastuinbouw of andere situaties waarin verwaaiing of afspoeling vanaf het landbouwperceel naar het milieu niet

¹⁸ Kamerstuk 21 501-32, nr. 1346.

kan plaatvinden. Ten derde vraagt het kabinet zich af of een «gebruiksvrije zone» (waarin wel mag worden geteeld, maar geen gewasbeschermingsmiddelen mogen worden toegepast) in praktijk uitvoerbaar, naleefbaar en handhaafbaar is, met name in situaties waarin percelen lang en smal zijn, waardoor er nauwelijks agrarische productieruimte overblijft. Ten vierde vraagt het kabinet zich af of dit voorstel rekening houdt met de afspraken die de Commissie maakt met lidstaten op andere beleidsterreinen (bijvoorbeeld in het kader van de Nitraatrichtlijn).

Voor het gebruik buiten de landbouw is het voorstel te beperkt in de ogen van het kabinet. Uitgangspunt van beleid is een verbod op het professioneel gebruik voor alle terreinen buiten de landbouw (behoudens onvermijdelijke uitzonderingen) en niet alleen een verbod in gevoelige gebieden buiten de landbouw.

Het voorstel leidt, volgens de Commissie zelf, tot hogere productiekosten voor professionele gebruikers door strengere en meer gedetailleerde rapportagevereisten en tot lagere gewasopbrengsten door verminderd gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. De Commissie stelt lidstaten in de gelegenheid agrarische ondernemers financieel te ondersteunen via het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor een periode van vijf jaar. De mogelijkheid om af te wijken van het GLB principe om alleen bovenwettelijke activiteiten te subsidiëren in het GLB en 5 jaar subsidies te verstrekken voor deze nieuwe en strengere eisen beoordeelt het kabinet als positief en passend bij de Nederlandse ingezette interventiestrategie voor de ecoregeling en het agrarisch natuurbeheer in het nationaal strategisch plan.

Gevolgen voor de brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de gewijzigde motie van het lid Van Raan¹⁹ om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. Het kabinet beoordeelt de aspecten als positief. Het verminderen van het gebruik en risico van chemische gewasbeschermingsmiddelen heeft een positief effect op de kwaliteit van leven voor huidige generaties en kapitaalvoorraden voor latere generaties en grensoverschrijdende effecten. Ten aanzien van de verdeling van kosten en baten, ziet het kabinet dat het voorstel met bindende doelen voor diverse sectoren uitvoering geeft aan het uitgangspunt dat «de vervuiler betaalt». De koopkrachteffecten van het voorstel kunnen alleen in samenhang met de andere voorstellen uit de Green Deal gezien worden.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Twaalf lidstaten hebben in de Landbouw- en Visserijraad van maart en juni 2022 (Kamerstukken 21 501-32 en 36 045, nr. 1408 en Kamerstuk 21 501-32, nr. 1453) zorgen geuit over een gelekte versie van het voorstel, dat sterk lijkt op dit voorstel. Deze lidstaten vinden dat het voorstel van de Commissie te ver gaat en onvoldoende rekening houdt met nationale omstandigheden in de lidstaten. Daarnaast stellen deze lidstaten dat dit voorstel de economische positie van de agrarische ondernemer en de voedselzekerheid in gevaar brengt. Andere lidstaten hebben zich nog niet uitgesproken.

¹⁹ Kamerstuk 35 377, nr. 19.

Het Europees parlement heeft in 2019 onder leiding van rapporteur Jytte Gutteland een resolutie aangenomen over de uitvoering van Richtlijn 2009/128/EG²⁰. Het Europees parlement heeft nog geen formeel standpunt ingenomen over dit voorstel van de Commissie.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid van de Commissie positief. De Commissie baseert het voorstel op artikel 192, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Dit is volgens het kabinet de juiste rechtsgrondslag. De Commissie is op grond van artikel 192, lid 1, VWEU bevoegd activiteiten vast te stellen ter verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 191 VWEU. Deze doelstellingen betreffen:

- behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu;
- bescherming van de gezondheid van de mens;
- behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen en
- bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, en in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering.

Op het terrein van milieu heeft de Commissie een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid (zie artikel 4, tweede lid, onderdeel e, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet is positief. Het doel van het voorstel is om de risico's en gevolgen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen voor de gezondheid en het milieu te verminderen. Gezien de grensoverschrijdende aard van het gevaar van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen voor de biodiversiteit en ecosystemen en de omvang van de vereiste maatregelen kan deze doelstelling door de lidstaten onvoldoende op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Bovendien leidt dit voorstel tot een gelijk spelveld tussen de professionele gebruikers in de verschillende lidstaten, waardoor er meerwaarde is in optreden op EU-niveau.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet is positief met kanttekeningen. Het voorgestelde optreden is grotendeels geschikt om de risico's en gevolgen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen voor de gezondheid en het milieu te verminderen. Het voorstel bevat daartoe voorschriften die leiden tot een gelijk spelveld in de Europese Unie, zoals over opleiding en erkenning, (onbemande) luchtvaartuigen, registratie en keuring van toedieningsapparatuur. Door het creëren van een gelijk spelveld wordt gezorgd voor meer gelijke voorwaarden voor de professionele gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen en daarmee een gelijke bescherming van de gezondheid en het milieu in de lidstaten. Hierdoor draagt het voorstel bij aan duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Bovendien gaat het voorstel niet verder dan noodzakelijk, omdat de lidstaten de mogelijkheid krijgen de kwantitatieve reductiedoelstelling vast te stellen en vast te leggen in nationale wetgeving en te kiezen tussen het toepassen van geïntegreerde gewasbescherming of het toepassen van teeltvoorschriften.

²⁰ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0082_NL.html.

Het kabinet heeft hierbij wel enkele kanttekeningen. Het voorstel lijkt zich vooral te richten op het verminderen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en lijkt minder oog te hebben voor het verminderen van de behoefte aan gewasbeschermingsmiddelen via het ontwikkelen van weerbare planten en teeltsystemen en het verbinden van land- en tuinbouw met natuur. Indien de behoefte aan gewasbeschermingsmiddelen afneemt, leidt dit tot een verminderd gebruik. Zo zijn de ontwikkeling en beschikbaarheid van niet-chemische alternatieven, nieuwe technologieën (bijvoorbeeld precisielandbouw, mechanische bestrijding, enzovoort), maatregelen om land- en tuinbouw met natuur te verbinden en nieuwe veredelingstechnieken (bijvoorbeeld CRISPR-Cas) onderbelicht in het voorstel van de Commissie. Deze alternatieven zijn essentieel voor het daadwerkelijk in de agrarische praktijk realiseren van het verminderen van het gebruik én het risico van gewasbeschermingsmiddelen van de in het voorstel omschreven doelen van het gebruik én het risico van gewasbeschermingsmiddelen. Hierbij dient uiteraard ook rekening te worden gehouden met de verschillen tussen de lidstaten in bijvoorbeeld agronomische en klimatologische omstandigheden.

Het kabinet staat op zich positief tegenover de verplichting om in gevoelige gebieden en in oppervlaktewater geen gewasbeschermingsmiddelen meer te mogen gebruiken én in zones van 3 meter rondom deze gebieden en oppervlaktewater. Het kabinet plaatst enkele kanttekeningen voor het gebruik binnen de landbouw.

Het kabinet constateert wel dat de zone generiek wordt voorgesteld; er is geen uitzonderingspositie mogelijk voor de glastuinbouw of andere situaties waarin verwaaiing of afspoeling vanaf het landbouwperceel naar het milieu niet kan plaatsvinden. Ook is er op deze manier geen ruimte voor eventuele nationale omstandigheden, zoals uitvoerbaarheid, naleefbaarheid en handhaafbaarheid in de praktijk wanneer percelen lang en smal zijn, waardoor er nauwelijks agrarische productieruimte overblijft of als er tussen lidstaten en de Commissie afzonderlijke afspraken zijn gemaakt (bijvoorbeeld in het kader van de Nitraatrichtlijn). Daarmee is de voorgestelde maatregel ingrijpender dan noodzakelijk voor het beoogde doel.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Volgens de Commissie heeft het voorstel geen consequenties voor de EU-begroting.

Het kabinet is van mening dat de middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kader van de Europese begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarlijkse begroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

Het kabinet schat in dat het voorstel financiële consequenties heeft voor de verschillende ministeries, de uitvoerende diensten en de overige organisaties die op dit moment betrokken zijn bij de uitvoering van Richtlijn 2009/128/EG. Dit vloeit voort uit de verplichtingen voor onder andere het ontwikkelen en beheren van digitale registers, het uitvoeren van monitoring, het opstellen van rapportages, het geven van voorlichting aan professionele gebruikers en het brede publiek, en het houden van

toezicht. Het is op dit moment niet duidelijk hoe groot deze financiële consequenties zijn. Het kabinet zal een impact assessment laten uitvoeren om daar inzicht in te krijgen. In deze impact assessment zal ook gekeken worden of het mogelijk is om retributies in te stellen e.d. en wat het instellen daarvan betekent voor het bedrijfsleven. Hierbij zal rekening worden gehouden met het ingezette beleid in Nederland (coalitieakkoord en Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie gewasbescherming 2030).

De budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Het voorstel van de Commissie kan financiële consequenties hebben voor het bedrijfsleven. Dit vloeit onder andere voort uit de verplichting om jaarlijks een onafhankelijke adviseur te raadplegen, door lagere opbrengsten als gevolg van verminderd gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, het aanhouden van bufferstroken waarin geen gewasbeschermingsmiddelen mogen worden gebruikt en de registratie van toedieningstechnieken.

Het voorstel kan volgens de Commissie leiden tot financiële consequenties voor de burgers, namelijk een hogere voedselprijs en hogere kosten voor het aanschaffen van gewasbeschermingsmiddelen.

Het voorstel heeft gevolgen voor de regeldruk van het bedrijfsleven, doordat er strengere en meer gedetailleerde rapportageverplichtingen gaan gelden. Het voorstel heeft geen gevolgen voor de regeldruk van burgers.

De financiële consequenties en gevolgen voor de regeldruk voor het bedrijfsleven en de burger zullen worden meegenomen in de impact assessment. Hierbij zal rekening worden gehouden met het ingezette beleid in Nederland (coalitieakkoord en Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie gewasbescherming 2030).

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel van de Commissie bevordert het gelijke speelveld voor de Europese agrarische ondernemers, omdat de voorschriften in het voorstel gaan gelden voor alle agrarische ondernemers in de Europese Unie.

Het voorstel bevat de verplichting om twee reductiedoelstellingen vast te stellen en vast te leggen in nationale regelgeving. Het is nog niet duidelijk wat de gevolgen voor de concurrentiekracht zijn voor Europese agrarische ondernemers van het vaststellen van deze reductiedoelen.

Het toepassen van geïntegreerde gewasbescherming vraagt een hoog kennisniveau. De agrarische ondernemers in Nederland hebben een hoog kennisniveau en hebben daardoor een voordeel ten opzichte van agrarische ondernemers in andere lidstaten.

Wat betreft de geopolitieke gevolgen vindt het kabinet dat het voorstel een positieve impuls kan geven aan het behalen van de doelen in de Europese «Green Deal» en derhalve voor een mondiale voortrekkersrol voor Nederland en de Europese Unie op dit gebied.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel zal leiden tot het intrekken van Richtlijn 2009/128/EG en tot het vastleggen van de voorschriften in een verordening. De Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (inclusief besluit en regeling) en het Activiteitenbesluit milieubeheer zullen in ieder geval moeten worden aangepast.

Het voorstel zal ook leiden tot het aanpassen van het specifieke interventiebeleid voor gewasbeschermingsmiddelen van de NVWA en andere toezichthoudende instanties.

Het voorstel voorziet in het aanwijzen van verschillende bevoegde autoriteiten en het maken van afspraken daarmee. Dit zou kunnen leiden tot het aanpassen van regelgeving.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel geeft de Commissie op zeven onderdelen de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen, namelijk: gegevens die moeten worden opgenomen in de jaarlijkse voortgangs- en uitvoeringsverslagen (artikel 10, lid 6 en bijlage II); verplichtingen voor professionele gebruikers en adviseurs in relatie tot geïntegreerde gewasbescherming (artikel 13, lid 9); onbemande luchtvaartuigen (artikel 21, lid 3); opleiding en erkenning (artikel 25, lid 10); kennisgevingsformulier voor registratie toedieningsapparatuur (artikel 29, lid 5 en bijlage V); het berekenen van de geharmoniseerde risico-indicatoren (artikel 31, lid 10 en bijlage VI); het aanpassen van de berekeningswijze van de geharmoniseerde risico-indicatoren (artikel 35, lid 4).

Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het niet essentiële onderdelen van de verordening betreft zoals het actualiseren uniforme berekeningswijzen en keuringsvereisten van toedieningsapparatuur. Deze onderdelen kunnen in een later stadium verder worden vormgegeven, zodat er rekening gehouden kan worden met technische vooruitgang en wetenschappelijke ontwikkelingen. Het toekennen hiervan acht het kabinet wenselijk, met het oog op de flexibiliteit en de snelheid van de procedure. De keuze voor deze gedelegeerde handelingen acht het kabinet voor de hand liggend, omdat deze gedelegeerde handelingen zien op aanvulling of wijziging van de wetgevingshandeling.

Het voorstel voorziet in het verlenen van deze bevoegdheid voor onbepaalde tijd en ook in de bevoegdheid van de Raad of het EP tot het te allen tijde intrekken van deze bevoegdheidsdelegatie. Het kabinet zal pleiten voor toekenning voor bepaalde tijd met de mogelijkheid van stilzwijgende verlenging waarbij de bevoegdheidsdelegatie naar behoren geëvalueerd kan worden.

Het voorstel geeft de Commissie op drie onderdelen de bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen, namelijk voor: het vaststellen van het model voor het elektronische register voor geïntegreerde gewasbescherming (artikel 14, lid 4);

het vaststellen van een model voor het elektronische register voor geïntegreerde gewasbescherming en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (artikel 16, lid 7)

het opstellen van een format voor het jaarlijks verstrekken van informatie over acute en chronische vergiftiging (artikel 28, lid 3).

Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het niet essentiële onderdelen van de verordening betreft. Deze kunnen ook in een later stadium verder worden vormgegeven. Het toekennen hiervan acht het kabinet wenselijk, met het oog op de flexibiliteit en de snelheid van de wetgevingsprocedure. De keuze voor deze uitvoeringshandelingen acht het kabinet voor de hand liggend, omdat deze uitvoeringshandelingen leiden tot een uniforme registratie en uitvoering in alle lidstaten. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van Verordening nr. 182/2011. Het kabinet kan zich vinden in de keuze voor deze procedure.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De verordening treedt in werking op de twintigste dag volgend op die van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie. Er is echter nog geen geplande datum waarop de verordening van toepassing wordt. Hierop is één uitzondering, namelijk voor artikel 21 (onbemande luchtvaartuigen). Dit artikel wordt van toepassing 3 jaar na de datum van inwerkingtreding.

Het is daardoor voor het kabinet op dit moment niet mogelijk om de haalbaarheid in te schatten.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie zal een evaluatie uitvoeren vier jaar na de datum waarop de verordening van toepassing wordt. De evaluatie heeft onder andere betrekking op de door lidstaten aangeleverde monitoringsrapportages en de jaarlijks te berekenen trends (artikel 42).

Het kabinet acht het wenselijk dat de Commissie zo'n evaluatie uitvoert, maar zal erbij de Commissie op aandringen om de evaluatie vooral te richten op de mate waarin de vier hierboven genoemde doelen van het voorstel worden gerealiseerd.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Nederland zal de uitvoerbaarheid, naleefbaarheid en handhaafbaarheid meenemen in de impact assessment die nog zal worden uitgevoerd. Hierin zullen ook de voorgestelde «gebruiksvrije zones» worden meegenomen.

a) Uitvoerbaarheid

Het voorstel bevat verschillende onderdelen die door de lidstaten moeten worden uitgewerkt. Dit leidt onder andere tot het aanpassen van nationale wet- en regelgeving, het elke drie jaar in plaats van elke vijf jaar actualiseren van het nationaal actieplan, het ontwikkelen van verschillende

digitale registers voor het inwinnen van gegevens, het opstellen van een jaarlijks monitoringsrapport, het inrichten van procedures / werkwijzen voor het verlenen van toestemming voor het toepassen van gewasbeschermingsmiddelen met (onbemande) luchtvaartuigen.

Het is op dit moment nog niet duidelijk welke consequenties dit heeft voor Nederland, omdat nog geen inschatting gemaakt kan worden of in hoeverre er aangesloten kan worden bij acties die er bijvoorbeeld lopen in het kader van het Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie gewasbescherming 2030, zoals het opstellen van een monitoringssystematiek en het traject om te komen tot het digitaal inwinnen van gegevens over geïntegreerde gewasbescherming (inclusief gebruik van gewasbeschermingsmiddelen).

Het voorstel vraagt lidstaten om voor verschillende aspecten bevoegde autoriteiten aan te wijzen. Het is op dit moment nog niet duidelijk in hoeverre daarvoor gebruik kan worden gemaakt van organisaties die op dit moment invulling geven aan deze aspecten in het kader van Richtlijn 2009/128/EG in Nederland. Denk hierbij aan: Bureau Erkenningen, Stichting Kwaliteitseisen Landbouwtechniek en het Nationaal Vergiftigingen Informatie Centrum. Het kabinet schat op basis van het voorstel in dat er nadere afspraken gemaakt dienen te worden met de bestaande bevoegde autoriteiten en dat het voorstel leidt tot een uitbreiding van het takenpakket.

b) Handhaafbaarheid

Het voorstel beoogt meer duidelijkheid te geven over onder andere de toepassing van geïntegreerde gewasbescherming door professionele gebruikers, de rol/verantwoordelijkheid van de onafhankelijke adviseur, de wijze waarop gegevens moeten worden verzameld en gepubliceerd, de opleiding en training van toepassers, distributeurs en adviseurs en de keuring van toedieningsapparatuur. Het is de inschatting van het kabinet dat hiermee de naleving van de voorschriften eenvoudiger wordt en daarmee het toezicht en de handhaving verbetert.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

De Commissie geeft in de inleiding bij het voorstel aan dat mogelijke compenserende en risicobeperkende maatregelen nodig kunnen zijn bij het optreden van onverwachte neveneffecten voor landen buiten de Europese Unie, in het bijzonder ontwikkelingslanden. Hierbij zou kunnen worden aangesloten bij het werk van de Voedsel- en Landbouworganisatie op dat terrein.