



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Eindrapportage

datum 25 oktober 2023

EU Verordening duurzaam gebruik gewasbeschermingsmiddelen

Verslag van rapporteurs Thom van Campen en Eva
Akerboom/Leonie Vestering

Inhoudsopgave

0 Inleiding rapporteurs	3
1 Het rapporteurschap voor de EU-verordening.....	3
2 De EU-verordening duurzaam gebruik gewasbeschermingsmiddelen	4
3 Uitgevoerde activiteiten:	6
3.1 ECPRD.....	6
3.2 Informatieafspraken met de minister.....	6
3.3 Gesprekken in Brussel	7
4 De stand van zaken in de EU	7
5 Conclusies	9
Documenten	10

0 INLEIDING RAPPORTEURS

Het mandaat voor ons EU-rapporteurschap over de EU-verordening duurzaam gebruik gewasbeschermingsmiddelen zou duren tot en met het bereiken van een politiek akkoord in Brussel over de ontwerp-verordening. Als gevolg van de vervroegde verkiezingen is het echter niet mogelijk dit gehele traject nog binnen het mandaat van de huidige Kamer af te ronden. Om die reden bieden wij u in een vroeger stadium dan voorzien een verslag aan van ons rapporteurschap, terwijl de onderhandelingen nog lopen in Brussel.

De positie van het Europees Parlement (hierna: EP) zal waarschijnlijk eind november 2023 bekend zijn, na de plenaire stemmingen (voorzien rond 20 november 2023). Wanneer er een akkoord komt in de Landbouw- en Visserijraad is nog ongewis, omdat de discussies nog volop worden gevoerd. Als beide posities (van Raad en EP) bekend zijn, volgen nog onderhandelingen in trilogie tussen de instellingen. Het is daarmee onduidelijk of een politiek akkoord over de verordening gereed zal zijn vóór de Europese verkiezingen (de facto moet dat voor maart gereed zijn) of dat het eroverheen wordt getild. De stand van zaken in de onderhandelingsfase belichten wij verder onder paragraaf 4.

In paragraaf 5 staan de conclusies en aanbevelingen uit ons rapporteurschap. Wij bevelen onder meer aan de nieuw samengestelde commissie LNV aan (een) (vervolg)rapporteur(s) aan te stellen om de laatste fase van dit proces nauwkeurig te volgen, teneinde de informatiepositie van de commissie LNV goed te borgen.

Wij bieden u hierbij onze eindrapportage aan.

1. HET RAPPORTEURSCAP EU-VERORDENING DUURZAAM GEBRUIK GEWASBESCHERMINGSMIDDELEN

Op 22 juni 2022 verscheen een [voorstel](#) van de Europese Commissie over duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Dit was door de commissie LNV op voorhand als [prioritair voorstel](#) aangemerkt.

In de procedurevergadering van 6 juli 2022 heeft u [besloten](#) ons, Thom van Campen (VVD) en Leonie Vestering (later Eva Akerboom) (PvdD), namens de commissie LNV aan te stellen als EU-rapporteurs op het EU-voorstel.

Het mandaat behelsde enkele specifieke activiteiten, te weten:

- Informatie-afspraken met de minister van LNV;
- een uitvraag via het *European Center for Parliamentary Research and Documentation* (ECPRD) aan andere nationale parlementen om posities in beeld te brengen en een beeld op het krachtenveld te krijgen; en
- een gesprek met de EP-rapporteur en schaduwrapporteurs.

Bij het rapporteurschap stonden de volgende doelen centraal:
a) het versterken van de informatiepositie van de Kamer en daarnaast
b) optimale behandeling van het dossier in de Kamer door te zorgen voor aandacht en tijdige behandeling.

2. DE EU-VERORDENING DUURZAAM GEBRUIK GEWASBESCHERMINGSMIDDELEN

Zie de [EU-signalering / debatwijzer](#) voor een uitgebreide toelichting op de Verordening. Onderstaand geven wij een korte samenvatting:

De verordening bevat twee belangrijke doelstellingen

Doelstelling 1: 50 procent minder chemische en gevaarlijke gewasbeschermingsmiddelen, meer geïntegreerde gewasbescherming en het bevorderen van nieuwe technologieën

Dit is een bindende doelstelling op EU-niveau om het gebruik en het risico van chemische gewasbeschermingsmiddelen en het gebruik van de gevaarlijkste gewasbeschermingsmiddelen tegen 2030 met 50 procent te verminderen (ten opzichte van het gebruik van het gemiddelde van 2015, 2016 en 2017), inclusief de doelstelling om geïntegreerde gewasbescherming op grotere schaal toe te passen, en minder gevaarlijke en niet-chemische alternatieven op grotere schaal te gebruiken. Uiterlijk zes maanden na de inwerkingtreding van de verordening moeten lidstaten twee reductiedoelstellingen vaststellen om bij te dragen aan de EU-brede doelstelling. Dit gebeurt volgens een vaste methodiek. De nationale reductiedoelstelling mag niet lager zijn dan 35 procent. Een berekening op basis van afzetcijfers wijst op een reductiedoelstelling van 50 procent voor Nederland. Lidstaten moeten nationale actieplannen opstellen en elke drie jaar evalueren.

Doelstelling 2: beschikbaarheid van monitoringsgegevens verbeteren, alsmede de uitvoering, toepassing en handhaving om het beleid doeltreffender en doelmatiger te maken

Deze doelstelling richt zich op het verbeteren van de beschikbaarheid van monitoringsgegevens en het verbeteren van de uitvoering, toepassing en handhaving van het beleid. In dat kader legt de verordening niet alleen verplichtingen op aan lidstaten, maar ook aan professionele gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen. Om de monitoring te verbeteren worden ook digitale registers opgezet waarin gegevens worden verzameld.

De verordening verbiedt het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in alle gevoelige gebieden en binnen een drie meter-zone van deze gebieden, waaronder ecologisch kwetsbare gebieden (gebieden vallend onder de Kaderrichtlijn Water, gebieden van communautair belang onder de Habitatrichtlijn en speciale beschermingszones onder de Vogelrichtlijn en gebieden waar bestuivers aanwezig zijn die op de Europese rode lijst worden aangemerkt als met uitsterven bedreigd). Ook is er een verbod op

toepassing op alle oppervlaktewateren en binnen een driemeterzone hiervan en op toepassing vanuit de lucht.

Opvallend aspect bij deze verordening was het ontbreken van alternatieven en van een adequate transitieperiode hiervoor en dat levert zorgen op vanuit de sector, ook met het oog op voedselvoorziening en –zekerheid en de betaalbaarheid van landbouwproducten.

Nederlands standpunt:

Nederland in beginsel positief t.o.v. de Verordening, zo valt te lezen in het [BNC-fiche](#): de verordening kan een bijdrage 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.

Maar het kabinet maakt ook de nodige kanttekeningen omdat het voorstel zich richt op vermindering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, terwijl het onvoldoende ingaat op het verkleinen van de behoefte aan gewasbeschermingsmiddelen. Daarvoor is nodig: het ontwikkelen van weerbare planten en teeltsystemen en het verbinden van land- en tuinbouw met natuur. Zo zijn, aldus het kabinet, 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 onderbelicht.

Het kabinet heeft daarnaast een [effectbeoordeling](#) laten opstellen over de gevolgen van de Verordening. U heeft deze ontvangen op 4 juli 2023. In deze [brief](#) gaat de minister in op de uitkomsten daarvan en geeft aan dat hij geen aanleiding ziet om de inzet van Nederland conform BNC-fiche aan te passen, zij het met een enkele nuancering waar het gaat over het digitaal register (steun, maar inzetten op een beperkte doelgroep en realistische overgangstermijn) en over onafhankelijk advies (steun, maar periodiek en alleen voor agrarische ondernemers).

3. UITGEVOERDE ACTIVITEITEN

3.1 Informatieafspraken met de minister

Op 5 oktober 2022 hebben wij een [brief](#) aan de minister van LNV gestuurd om afspraken vast te leggen over de informatievoorziening aan de Kamer.

Hierin werd onder meer verzocht in te gaan op specifieke onderwerpen als de methodiek voor bepaling van reductiedoelstellingen; de financiële gevolgen voor professionele gebruikers; administratieve lasten voor de sector; relatie met de voedselprijzen; impact van verbodsbepalingen en de gedelegeerde en uitvoeringsbevoegdheden van de Europese Commissie.

Daarnaast hebben wij de minister van LNV verzocht om de Kamer tijdig te informeren over de noodzaak tot afwijken van het kabinetsstandpunt of afspraken die met de Kamer zijn gemaakt en op andere momenten die relevant zijn voor het uitoefenen van invloed door de Kamer op de totstandkoming van de Verordening.

De minister van LNV heeft de Kamer in vervolg daarop regelmatig en gedegen geïnformeerd over de stand van zaken in de onderhandelingen: zowel in de geannoteerde agenda's voor en de verslagen van de Landbouw- en Visserijraden waar het onderwerp was geagendeerd (en waar dan ook werd ingegaan op de behandeling in Raadswerkgroepen) als via kwartaalrapportages en separate brieven waar nodig.

3.2 ECPRD

Op 20 december 2022 hebben wij een vragenlijst uitgezet via de ECPRD om inzicht te krijgen in: de appreciatie van andere EU-lidstaten van het EU-voorstel; hun positie ten aanzien van de bindende doelen en hoe die te berekenen; hoe zij staan tegenover geïntegreerde gewasbescherming; en of zij moties en/of resoluties hebben aangenomen over de voorgestelde regelgeving.

Op 14 februari 2023 ontving u een [stafnotitie](#) met een analyse van de inbreng vanuit de andere parlementen en een [tussentijds verslag](#) naar aanleiding hiervan (besproken in de [procedurevergadering](#) van 14 februari 2023). Van 21 parlementen is een reactie ontvangen, waarbij drie lidstaten geen inhoudelijke reactie gaven.

De hoofdpunten van de analyse zijn:

- Dat de nationale parlementen in de brede zin steun geven aan vermindering van gebruik en risico's van chemische gewasbeschermingsmiddelen;
- ook zijn de meeste parlementen voor geïntegreerde gewasbescherming als praktijk;

Tegelijkertijd is er zorg over:

- de (aandacht voor) beschikbaarheid van alternatieven en dientengevolge over de haalbaarheid van de (bindende) doelstellingen; de gevolgen ervan op voedselzekerheid, concurrentievermogen en landbouw output;
- dat te weinig rekening wordt gehouden met nationale standpunten en de specifieke situatie binnen de lidstaten;
- dat (volgens een aantal parlementen) de definitie van gevoelige gebieden te ruim is;
- dat de regelgeving soms te gedetailleerd is, bijvoorbeeld op het vlak van monitoring; en
- dat er een te grote verzwaring van administratieve lasten dreigt.

De meeste parlementen hadden (in dat stadium) geen moties en resoluties ingediend, afgezien van Zweden dat een negatief oordeel heeft uitgesproken over zowel subsidiariteit als proportionaliteit van het EU-voorstel.

3.3 Gesprekken in Brussel

Het beoogd bezoek aan Brussel om te spreken met de EU-rapporteur, Sarah Wiener, werd omgezet in een digitaal gesprek op 29 maart 2023. Sarah Wiener (Greens, Oostenrijk) is rapporteur namens de leidende commissie in het EP, de ENVI commissie (milieucommissie). Sarah Wiener publiceerde haar [concept rapport](#) als ENVI rapporteur op 6 februari 2023. Zij deed in dit rapport enkele voorstellen om het voorstel van de Europese Commissie aan te scherpen. Naast de al voorgestelde reductie van 50 procent in 2030 stelde zij voor:

- om 80 procent reductie voor gevaarlijker gewasbeschermingsmiddelen in te voeren;
- dat de lidstaten een tussentijdse doelstelling vastleggen voor de periode tot 2030;
- dat voor gevoelige gebieden de bufferzoneafstand van drie meter wordt uitgebreid tot 10 meter, en bij gebruik door kwetsbare groepen zelfs 50 meter;
- dat de risico-indicator wordt aangepast zodat het werkelijk risico van gebruik gewasbeschermingsmiddelen beter wordt weergegeven; en
- dat voor professionele gebruikers geïntegreerde gewasbescherming verplicht wordt (en chemische middelen alleen worden toegepast als niet-chemische alternatieven niet succesvol zijn gebleken).

In het gesprek lichtte Wiener haar rapport toe en is onzerzijds het standpunt van de commissie ingebracht. Het was een nuttig en verhelderend gesprek.

4. De stand van zaken in de EU

Het voorstel wordt nog besproken in de Raad en in het EP. In het EP zal naar verwachting de plenaire stemming plaatsvinden in de week van 20 november 2023. In de Raad heeft het Spaans voorzitterschap de behandeling van het voorstel op een laag pitje gezet. En gezien de weerstand die er is vanuit een groot aantal lidstaten, is het de vraag of nog tijdig genoeg een akkoord in de Raad wordt bereikt (een Algemene Oriëntatie) om het voorstel af te ronden voordat de stop van werkzaamheden plaatsvindt in verband met de Europese verkiezingen.

De Raad

- In de laatste kwartaalrapportage (ontvangen op 28 september 2023) (de [2^e kwartaalrapportage 2023](#)) geeft de minister aan dat de besprekingen in de raads werkgroep nog lopen. Spanje organiseert vier raadsbesprekingen en geeft aan niet met een raadspositie te komen in zijn voorzittersperiode. Het is afwachten hoe de besprekingen van het voorstel onder Spaans voorzitterschap zullen verlopen.
- De Commissie heeft op 5 juli jl. een [aanvullende effectanalyse](#) van het wetsvoorstel opgeleverd. Hieruit kwam naar voren dat een reductie van gewasbeschermingsmiddelen noodzakelijk is, dat de trend van de verkoop van chemische middelen neerwaarts is, hetgeen bewijst dat reductie mogelijk is. Bovendien zal vooral op bepaalde gewassen verlies worden geleden, zoals hop, tomaten en druiven – volgens de Commissie niet de meest essentiële gewassen (daar zijn niet alle lidstaten het mee eens).
- Gevoelige punten zijn de reductiedoelstellingen inzake chemische gewasbeschermingsmiddelen en het verbod op gebruik in gevoelige gebieden. Tijdens de bespreking hiervan in de Landbouw- en Visserij Raad van 25 juli 2023 waren veel lidstaten kritisch. De studie lijkt kritische lidstaten niet te overtuigen van nut en noodzaak van bindende nationale reductiedoelen voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.
- Op 16 oktober 2023 kwam de Brusselse nieuwsbrief Politico met het bericht dat in de Raads werkgroep elf lidstaten zich verzetten tegen de nationale doelstellingen. Deze, voornamelijk Oost-Europese, lidstaten (Bulgarije, Tsjechië, Estland, Hongarije, Italië, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Roemenië en Slovaakse) verzetten zich tegen artikelen 4 en 5 in de Verordening die deze nationale doelen regelen.
- Het oorspronkelijk voor december 2023 geplande akkoord in de Raad zal naar verwachting geen doorgang vinden (op deze termijn): Spanje geeft aan waarschijnlijk niet met een raadspositie te komen in zijn periode. Het is afwachten hoe de besprekingen van het voorstel onder Spaans voorzitterschap verder nog zullen verlopen.

Het Europees Parlement

- Het voorstel wordt parallel behandeld in het Europees Parlement door AGRI en ENVI. De ENVI-commissie is leidend. Rapporteur Sarah Wiener (zie ook onder paragraaf 3.3) heeft een verslag opgesteld waarover in oktober 2023 wordt gestemd in ENVI-verband.
- De AGRI-commissie is volgcommissie, maar heeft in verband met een speciale procedure¹ wel de bevoegdheid te stemmen over enkele specifieke onderdelen van het voorstel, waaronder artikel 43, dat over de financiering gaat. Op 9 oktober 2023 is in de AGRI commissie [gestemd](#). Artikel 43 was hierbij een belangrijk aandachtspunt. De financiering van een transitie naar meer duurzame gewasbeschermingsmiddelen moet vanuit het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) komen volgens dit artikel. In de amendementen van rapporteur Clara Aguilera (S&D, SPA) werd onder meer voorgesteld dat dit financieringsartikel wordt geschrapt, met als argument dat het GLB-budget dan

¹ Volgens artikel 57 van de Rules of Procedure van het EP, kan zo'n bevoegdheidsverdeling worden gemaakt: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2020-02-03-RULE-057_EN.html

teveel wordt opgerekt en als achterliggende agenda dat hiermee het voorstel de nek kan worden omgedraaid. Tegenstanders van dit amendement zijn van mening dat dit financieringsartikel juist bedoeld is om boeren te helpen bij de overschakeling naar meer duurzame landbouw, en dat het GLB juist verhoogd moet worden om dit doel te bereiken (waarbij artikel 43 dan een belangrijk element in het voorstel is).

- Op 9 oktober 2023 stemde een meerderheid van de commissie vóór het schrappen van dit artikel (en dus tégen financiering vanuit het GLB). Daarnaast is ook ingestemd met een uitstel van de halvering van de gewasbeschermingsmiddelen naar 2035 (in plaats van 2030).
- De milieuc commissie ENVI stemt op 24 oktober 2023. Deze commissie wil ambitieus beleid, maar is er ook tegen om alle pesticiden in beschermde gebieden te verbieden.
De plenaire stemming zal naar verwachting in de week van 20 november 2023 plaatsvinden.

5. Conclusies en aanbevelingen

Het EU-rapporteurschap heeft een belangrijke rol gespeeld bij het betrekken van de commissie LNV bij deze verordening en het proces dat in Brussel loopt. Het krijgen van inzicht in de positie van andere lidstaten en het voeren van gesprekken met een sleutelpersoon in het Europees Parlement was daarbij zeer nuttig. Maar vooral hebben de informatie-afspraken met de minister van LNV veel relevante informatie over het wetgevingsproces in Brussel en de besprekingen aldaar opgeleverd. Nu het wetgevingsproces in de EU nog niet is afgerond, er nog essentiële besluiten moeten worden genomen in de Raad en vervolgens onderhandelingen in de trilogon zijn voorzien, **bevelen wij aan** de nieuw te vormen commissie LNV aan het rapporteurschap op deze verordening voort te zetten. Dit om te borgen dat de informatievoorziening door een nieuwe bewindspersoon tijdens die laatste belangrijke fase van de onderhandelingen adequaat wordt vormgegeven. Daarnaast **concluderen** wij dat het in zijn algemeenheid ingewikkeld is voor de Kamer om tijdig in positie te zijn om de juiste beïnvloedingsmomenten te kunnen benutten. De geannoteerde agenda geeft daarvoor te weinig handvatten. Hoe vroeger in het proces, hoe beter beïnvloeding door de Kamer kan plaatsvinden. In Nederland is het BNC-fiche een belangrijk momentum daarvoor. Ook de jaarlijkse prioritering van in het komend jaar verwachte EU-voorstellen kan een handvat bieden. In de hectiek van het dagelijkse Kamerwerk is het echter ingewikkeld om precies te weten wanneer een moment moet en kan worden benut om nog echt effectief invloed uit te kunnen oefenen (anders dan bij een Raad waar een positie vaak al redelijk vastligt. Het gaat daarbij vooral om de juiste timing. Om dat te veranderen willen wij de bewindspersoon verzoeken hieraan in de geannoteerde agenda in het vervolg actief aandacht te schenken. Daarnaast is het ook van belang als commissie LNV om actiever betrokken te zijn bij de beïnvloeding van dit soort belangrijke EU-voorstellen. Wij doen daarom de aanbeveling aan de nieuw samen te stellen commissie LNV om tijdens de eerstvolgende strategische procedurevergadering te bespreken op welke wijze meer grip kan worden verkregen op lopende EU-wetgevingsvoorstellen bijvoorbeeld door dit onderwerp als vast agendapunt op de procedurevergadering te zetten.

datum 25 oktober 2023
onderwerp Verslag EU-rapporteurs Verordening duurzaam gebruik gewasbeschermingsmiddelen

Documenten

[Verordening](#) duurzaam gebruik gewasbeschermingsmiddelen (COM (2022) 305) d.d. 22 juni 2022

[EU-signalering / debatwijzer](#) over de Verordening

[Mandaatnotitie](#) d.d. 22 oktober 2022 ter aanwijzing EU-rapporteurs

[Stafnotitie](#) analyse ECPRD-inbreng d.d. 14 februari 2023

[Aanvullende effectbeoordeling](#) Europese Commissie d.d. 5 juli

[Compromisvoorstellen](#) waarover is gestemd in de AGRI commissie (EP) op 9 oktober 2023

[Concept rapport](#) ENVI rapporteur Sarah Wiener d.d. 6 februari 2023

[amendementen](#) ENVI