

Vergaderjaar 2020–2021

27 858

Gewasbeschermingsbeleid

Nr. 525

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 november 2020

Ik heb tijdens het AO gewasbeschermingsmiddelen op 2 november jl. (Kamerstuk 27 858, nr. 524) toegezegd uw Kamer voor de begrotingsbehandeling 2021 te informeren over mijn bevindingen over het juridisch advies getiteld «Regulering glyfosaathoudende middelen». Ik doe u bij deze mijn bevindingen toekomen op het advies.

Advies

Dr. Schebesta (Wageningen UR) heeft de opdracht gekregen om in kaart te brengen welke mogelijkheden er op nationaal niveau zijn om bepaalde toepassingen van glyfosaathoudende gewasbeschermingsmiddelen buiten het kader van geïntegreerde gewasbescherming te beperken. Dr. Schebesta geeft aan dat haar opdracht zich niet richt op een totaalverbod van de werkzame stof glyfosaat.

Dr. Schebesta stelt dat voor het beperken van bepaalde toepassingen verschillende juridische grondslagen denkbaar zijn:

- het algemene kader voor toelatingen van gewasbeschermingsmiddelen ofwel Verordening (EG) 1107/2009 en Verordening (EU) 546/2011;
- het bijzondere kader van glyfosaatgoedkeuringen ofwel Uitvoeringsverordening (EU) 2017/2324 tot verlenging van de goedkeuring van de werkzame stof glyfosaat;
- het voorzorgsbeginsel;
- primairrechtelijke mogelijkheid voor beperkingen ofwel Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Dr. Schebesta komt na de juridische analyse tot de conclusie dat er twee mogelijkheden tot nationaal handelen denkbaar zijn:

- algemene (zonale) toelatingsbeperkingen op basis van artikelen 31 en 44 van Verordening (EG) 1107/2009, het evaluatieverslag van de werkzame stof glyfosaat en de uitvoeringsverordeningen tot verlenging van de goedkeuring van de werkzame stof glyfosaat;

- nationale toelatingsbeperkingen op basis van artikel 36 van Verordening (EG) 1107/2009.

Het advies bevat nog twee andere mogelijkheden, namelijk beperkingen op basis van het voorzorgsbeginsel of met toepassing van artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Het voorzorgsbeginsel biedt volgens Dr. Schebesta geen zelfstandige basis om nationale maatregelen te treffen. Om via artikel 114 VWEU glyfosaattoepassingen in Nederland te kunnen beperken, zijn nieuwe wetenschappelijke gegevens nodig die de bescherming van het milieu betreffen en aantonen dat een nieuw probleem door glyfosaatgebruik is ontstaan dat specifiek voor Nederland geldt. Dr. Schebesta geeft aan dat deze optie niet voor de hand ligt om de toepassingen van glyfosaathoudende gewasbeschermingsmiddelen te beperken.

Reactie

In de Europese Unie geldt het voorzorgsprincipe voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen. Dit principe is ook verankerd in Verordening (EG) 1107/2009. Een werkzame stof wordt alleen goedgekeurd als na wetenschappelijke beoordeling is aangetoond dat veilig gebruik mogelijk is. Vervolgens wordt een gewasbeschermingsmiddel op basis van zo'n goedgekeurde werkzame stof opnieuw wetenschappelijk beoordeeld en alleen toegelaten in de lidstaten als aangetoond is dat veilig gebruik mogelijk is. Die afspraken hebben we in internationaal verband met elkaar gemaakt. Bij het innemen van mijn standpunten over het al dan niet goedkeuren van werkzame stoffen volg ik de wetenschappelijke beoordelingen van ECHA, EFSA en het Ctgb. Het is niet zo dat het mijn doel is om goedgekeurde werkzame stoffen of bepaalde toelatings koste wat kost in stand te houden. Ik zet juist in op het vinden van alternatieven in de breedste zin van het woord. Ook in het licht van de herbeoordeling van de werkzame stof glyfosaat acht ik dat verstandig. De kans is aanwezig dat deze herbeoordeling niet leidt tot een verlenging van de goedkeuring. Daar moeten we ons op voorbereiden. Het Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie gewasbescherming 2030 richt zich daarom, in bredere zin, op het realiseren van weerbare planten en teeltsystemen en het verbinden van land- en tuinbouw met natuur. Hierdoor neemt de behoefte aan chemische gewasbeschermingsmiddelen in de agrarische sector de komende jaren af. Als er dan toch gewasbeschermingsmiddelen nodig zijn om ziekten, plagen en onkruiden te bestrijden, dan bij voorkeur laag-risicomiddelen, nagenoeg zonder emissies naar het milieu en nagenoeg zonder residuen op voedselproducten.

De toelating van gewasbeschermingsmiddelen hebben we in Nederland neergelegd bij het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (hierna: Ctgb). Het Ctgb is een zelfstandig bestuursorgaan, valt onder mijn verantwoordelijkheid, maar heeft eigen bevoegdheden. Het College neemt op basis van de wetenschappelijke beoordelingen van het secretariaat besluiten over het al dan niet toelaten van gewasbeschermingsmiddelen in Nederland op basis van vigerende wet- en regelgeving, zoals Verordening (EG) 1107/2009, uniforme beginselen en uitvoeringsverordeningen. De besluiten van het Ctgb moeten voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dat betekent onder andere dat besluiten goed gemotiveerd moeten zijn en zonder vooringenomenheid of partijdigheid moeten worden genomen. Het Ctgb moet gelijke gevallen gelijk behandelen en ongelijke gevallen naar de mate van ongelijkheid.

Algemene (zonale) toelatingsbeperkingen

Ik deel de conclusie van Dr. Schebesta dat Verordening (EG) 1107/2009, het evaluatieverslag van de werkzame stof glyfosaat en de uitvoeringsverordeningen tot verlenging van de goedkeuring van de werkzame stof glyfosaat mogelijkheden bieden tot nationaal handelen en dat deze moeten berusten op technische en wetenschappelijke informatie en een risicobeoordeling.

Artikel 31 van Verordening (EG) 1107/2009 biedt het Ctgb handvatten om voorschriften en beperkingen op te leggen aan de toelating van een gewasbeschermingsmiddel in Nederland. Deze handvatten kan het Ctgb volgens Dr. Schebesta gebruiken als deze berusten op technische en wetenschappelijke informatie en op een risicobeoordeling.

Artikel 44 van Verordening (EG) 1107/2009 biedt het Ctgb handvatten om in te grijpen in de toelating van een gewasbeschermingsmiddel op het moment dat er nieuwe wetenschappelijke inzichten zijn, waaruit blijkt dat niet meer aan de goedkeurings- of toelatingsvoorwaarden wordt voldaan.

Het evaluatieverslag van de werkzame stof glyfosaat en Uitvoeringsverordening (EU) 2017/2324 tot verlenging van de goedkeuring van de werkzame stof glyfosaat leiden ertoe dat de Nederlandse toelatingen van glyfosaathoudende gewasbeschermingsmiddelen op basis daarvan opnieuw worden beoordeeld. Het Ctgb heeft deze herbeoordeling eind 2017 voortvarend opgepakt voor de glyfosaathoudende middelen, waarvoor het Ctgb zonaal rapporteur is. Dit zijn er twee. De besluitvorming hierover heeft eind 2019 plaatsgevonden; de toelating van een middel is afgewezen en de toelating van het andere middel is gedeeltelijk goedgekeurd. Voor de overige glyfosaathoudende middelen die in Nederland zijn toegelaten is het Ctgb – als betrokken lidstaat – afhankelijk van de resultaten van de herbeoordeling van de andere lidstaten. Dit betekent dat de herbeoordeling van die middelen in Nederland pas kan starten als de zonaal rapporteur zijn werk heeft afgerond.

Als onderdeel van deze herbeoordeling heeft het Ctgb in 2019 een principebesluit genomen om volvelds voor-oogsttoepassingen van glyfosaathoudende middelen in bepaalde gewassen niet meer toe te laten, omdat deze toepassingen geen herbicidetoepassingen betreffen en dus in strijd zijn met de uitvoeringsverordening. Het Ctgb past dit principebesluit toe bij de herbeoordeling van alle glyfosaathoudende middelen en bij aanvragen voor nieuwe toelatingen van dergelijke middelen. De overige voor-oogsttoepassingen (pleksgewijs) bleken niet in strijd te zijn met deze verordening en zijn daarom niet opgenomen in het principebesluit. Uit de risicobeoordeling van de individuele middelen moet dan blijken of deze toepassingen toelaatbaar zijn of niet (Kamerstuk 27 585, nr. 487).

Dr. Schebesta geeft in haar advies aan dat de uitvoeringsverordening voorschrijft dat de werkzame stof glyfosaat alleen mag worden toegelaten voor gebruik als herbicide. Dit is conform de werkwijze van het Ctgb, waarbij het Ctgb alle huidige toepassingen van glyfosaathoudende middelen hierop toetst. Dit geldt uiteraard ook voor het vernietigen van ongewenste planten of delen van planten, zoals het doodspuiten van grasland om een ander gewas te kunnen telen of het doodspuiten van groenbemesters en vanggewassen. Deze toepassing valt onder de werkingssfeer van Verordening (EG) 1107/2009 en valt binnen de categorie herbiciden. Dit blijkt onder meer uit de werkwijze van de Europese Commissie en de EPPO-standaarden voor het uitvoeren van onderzoek naar de werkzaamheid van herbiciden. Dergelijke toepassingen zijn dus

toelaatbaar, uiteraard voor zover uit de risicobeoordeling van het Ctgb blijkt dat deze toepassing veilig is voor mens, dier en milieu en voldoet aan de overige eisen van Uitvoeringsverordening (EU) 2017/2324.

Voor de goede orde. De algemene herbeoordeling van de werkzame stof glyfosaat met het oog op besluitvorming eind 2022 staat los van de hierboven beschreven herbeoordeling van de eerder in Nederland toegelaten glyfosaathoudende gewasbeschermingsmiddelen.

Nationale toelatingsbeperkingen

Ik deel ook de conclusie van Dr. Schebesta dat artikel 36 van Verordening (EG) 1107/2009 mogelijkheden biedt tot nationaal handelen. Dit artikel maakt het mogelijk om bij de toelating rekening te houden met de specifieke gebruiksomstandigheden in verband met milieu of landbouw; de zogenaamde nationale specifieke elementen. Deze nationaal specifieke elementen worden door het Ctgb toegepast bij de beoordeling van alle gewasbeschermingsmiddelen¹. Het toepassen van deze nationaal specifieke elementen kan ertoe leiden dat een bepaalde toepassing van een middel in Nederland niet mogelijk is of niet mogelijk is zonder andere of aanvullende risicobeperkende maatregelen, als dit in de Nederlandse situatie zou leiden tot onacceptabele risico's voor mens, dier of milieu.

Een voorbeeld hiervan betreft het tweede principebesluit van het College ten aanzien van glyfosaathoudende middelen. Dit besluit bevat een gebiedsbeperkende maatregel voor het Maasstroombied om overschrijdingen van de drinkwaternorm in de nabijheid van drinkwaterinnamepunten in dat gebied te voorkomen (Kamerstuk 27 858, nr. 487).

Tot slot

Dr. Schebesta constateert dat de meeste van de in Nederland toegelaten glyfosaathoudende gewasbeschermingsmiddelen nog niet getoetst zijn op conformiteit met de uitvoeringsverordening en dat het derhalve nog mogelijk en/of noodzakelijk lijkt om de hernieuwingen van de glyfosaathoudende gewasbeschermingsmiddelen hieraan te toetsen. Het Ctgb zal zoals gebruikelijk bij de herbeoordeling van de resterende glyfosaathoudende middelen steeds de uitvoeringsverordening, andere Europese kaders en de nationaal specifieke elementen toepassen. Het Ctgb zal daarbij uiteraard beperkingen opleggen als de risicobeoordeling daartoe aanleiding geeft.

Ter uitvoering van de motie van het lid De Groot (Kamerstuk 35 470 XIV, nr.11) heb ik afspraken gemaakt met de agrarische sector over gebruik van glyfosaathoudende middelen voor het bestrijden van onkruiden, in graslandbeheer en het behandelen van groenbemesters en vanggewassen. Hiervoor gaat een «nee, tenzij»-beleid gelden, waarbij de principes van geïntegreerde gewasbescherming leidend zijn. Er werd ook gevraagd naar afspraken over kalenderspuiten. Kalenderspuiten is niet aan de orde met glyfosaathoudende middelen. Deze middelen werken systemisch en worden uitsluitend ingezet als het onkruid al aanwezig is, dus niet preventief.

Ik vind het noodzakelijk dat er stappen worden gezet in de richting van een andere wijze van gewasbescherming. Dit betekent volgens het Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie gewasbescherming 2030 niet alleen het zoeken naar weerbare planten en teeltsystemen en het

¹ <https://www.ctgb.nl/onderwerpen/nationaal-specifieke-elementen/documenten/toetsingskader-gewasbeschermingsmiddelen/2016/11/28/specifiek-landbouwkundig-gebruik-in-nederland>.

verbinden van land- en tuinbouw met natuur, maar ook het zoeken naar alternatieven, zoals mechanische onkruidbestrijding of het inzetten van laag-risicomiddelen. Je kunt namelijk nooit helemaal voorkomen dat er ziekten, plagen of onkruiden ontstaan.

Dit betekent ook dat we rekening moeten houden met het Europese proces van de herbeoordeling van de werkzame stoffen door tijdig te starten met het zoeken naar alternatieven. Daar zetten we fors op in.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten