

Vergadering van de AAC Ruimte en Leefomgeving (RenL)

Op 15 januari 2025
Agendapunt 2.1.8

Datum	19-12-2024
Portefeuillehouder	[redacted] (Ov) en [redacted] (Dr)/ [redacted] (gld)
Inlichtingen bij	[redacted]
Telefoon	[redacted]
Onderwerp	Opdracht gewasbeschermingsmiddelen

Kern van het onderwerp

Er zijn op dit moment te veel overschrijdingen van gewasbeschermingsmiddelen¹ in water en bodem en lucht en de trend is niet positief. Enkele provincies nemen zelf initiatief en/of worden aangesproken, om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te verminderen ter voorkoming van verslechtering van de waterkwaliteit, aantasting natuur en/of gezondheidsschade. Dit vormt een uitwerking van de bestuurlijke opdrachten KRW, drinkwater en gezonde leefomgeving. De vraag die voorligt is of het haalbaar en wenselijk is om te komen tot een gezamenlijke IPO-inzet rond gewasbeschermingsmiddelen. De BAC RenL en LG wordt voorgesteld opdracht te geven om hiertoe een beeld- en oordeelsvormende notitie op te stellen.

Voorstel/gevraagd besluit: Oordeelsvormend en -besluitvormend

De expertgroepen Drinkwater, KRW, BJJ Water, Milieu/Gezonde leefomgeving, VTH en ZZS en de IPO- werkgroepen Natura 2000, Gemeenschappelijk Landbouw Beleid en Landbouw adviseren de AAC RenL en LG om:

1. Aan de BAC RenL en LG te vragen gezamenlijk opdracht te geven tot het opstellen van een beeld- en oordeelsvormende integrale IPO-notitie gewasbeschermingsmiddelen om te komen tot een – waar mogelijk of noodzakelijk - gezamenlijke inzet;
2. Vanuit het IPLG bemensing ter beschikking te stellen voor het coördineren van deze integrale opdracht en deze te beleggen bij de BAC RenL i.s.m. met LG;
3. Bij het bepalen van de inzet rekening te houden met de volgende aandachtspunten:
 - a. Acties/ handelingsperspectief voor provincies en andere overheden w.o. kennisuitwisseling, handreiking, standpuntbepaling/lobby, voorstel wet- en regelgeving en omgevingsbeleid.
 - b. De verschillende beleidsterreinen zijnde:
 - i. Landbouw
 - ii. Kaderrichtlijn water
 - iii. N2000/natuurnetwerken
 - iv. *Drinkwater en Grondwater*
 - v. *Gezonde leefomgeving*
 - vi. VTH/ZZS

Aanleiding/context

Bestuurlijke opdrachten (BO): KRW, Drinkwater, Gezonde leefomgeving

BO KRW: In de bestuurlijke overleggen KRW en Water komen tot heldere afspraken voor o.a. vermindering van emissies gewasbeschermings-middelen van agrarische percelen.

BO Drinkwater: Beschermen van bestaand en nieuwe drinkwatervoorraden

BO gezonde leefomgeving: Gezondheid en milieubeleid beter afstemmen en een prominentere positie geven in maatschappelijk debat.

¹ Officieel is de term bestrijdingsmiddelen deze term valt uiteen in gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

Waarom interprovinciale samenwerking?

- De problematiek van gewasbeschermingsmiddelen speelt in genoemde beleidsvelden van alle provincies (zie I t/m VI).
- Inhoudelijk er veel belang is om te komen tot een gezamenlijk standpunt. Gezien de koers van het kabinet die veel aan de sector zelf overlaat, de diversiteit aan voorkeuren van provinciale besturen, is de vraag aan de orde of het vanuit dat perspectief haalbaar en wenselijk is om te komen tot een gezamenlijke inzet. Daarom wordt voorgesteld een combinatie van beeld- en oordeelsvormende notitie te maken en de BAC te vragen hiertoe opdracht te geven.
- Beleid in de ene provincie heeft gevolgen voor andere provincies. Als een provincie bijvoorbeeld stevige beperkingen oplegt aan de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen zullen telers uitwijken naar omliggende provincies. Dan verschuift de problematiek naar die omliggende provincies. Daarnaast hebben telers vanuit een stabiele bedrijfsvoering behoefte aan een level playing field en duidelijkheid.
- Gebrek aan kennis over taken, rollen en bevoegdheden binnen gewasbeschermingsmiddelen speelt overheidsbreed. Ditzelfde geldt voor de aanwezigheid van stoffen en eventuele risico's.
- Daarnaast hebben bevoegde organen en kennispartners als RIVM en Ctgb de voorkeur om op interprovinciaal niveau te overleggen.

Waarom integrale benadering?

- De Europeesrechtelijke kaders voor water en natuur zijn het meest dwingend: KRW, VHR en Natuurherstelverordening. Maar deze kaders hebben gevolgen voor land- en tuinbouw. Daarom is het voorstel om de afstemming binnen die sporen sowieso op orde te hebben. Voor milieu geldt een nationaalrechtelijk kader met veel beleidsruimte. De wetenschap is nog niet zo ver dat het voorzorgsbeginsel vanuit wetenschappelijke onderbouwing ingezet kan worden voor beleid. Omdat deze drie thema's allemaal betrekking hebben op de provinciale opgaven in het landelijk gebied moet afstemming met landbouw plaatsvinden.
- Vanwege de dwingende kaders en opgaven binnen het waterspoor en natuurspoor is het belangrijk dat maatregelen binnen die sporen elkaar niet tegenwerken en bij voorkeur elkaar aanvullen/versterken. Het kan voorkomen dat een maatregel in het ene spoor leidt tot een effect in het andere spoor. Bijvoorbeeld: inzet op agrarische bedrijfsomzetting om stikstofemissie te reduceren kan ertoe leiden dat veeteelt omschakelt naar akkerbouw. Dan daalt de stikstofemissie maar neemt het gewasbeschermingsmiddelengebruik toe.
- Er zit een discrepantie tussen toelatingsbeleid van gewasbeschermingsmiddelen en gerechtelijke uitspraken rond volksgezond.

Beeldvorming/oordeelsvorming: schets inhoud

Beeld/Oordeelsvormend

Waar staan we nu?

i. Landbouw

De vraag naar gewasbeschermingsmiddelen is nog groot. Met de Toekomstvisie Gewasbeschermingsmiddelen 2030 wil het Rijk bereiken dat planten en teeltsystemen weerbaarder worden zodat minder gewasbeschermingsmiddelen nodig zijn (1). Daarnaast wordt er ook vanuit de sectoren zelf ingezet op voorkomen van emissies door verantwoord gebruik en innovatie. Denk hierbij voor de open teelten o.a. aan de maatregelen uit het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer voor de open teelten. De glastuinbouw kent het Platform Duurzame Glastuinbouw waarin afspraken worden gemaakt met de glastuinbouwsector. Ook

de gewasbeschermingsmiddelenindustrie zet in op het voorkomen van emissies, maar ook het toelaten van groene middelen.

Ondanks de inzet van partijen komen emissies en overschrijdingen van normen nog veel voor in de glastuinbouw en de open teelten, zoals blijkt uit de Bestrijdingsmiddelenatlas (zie bijlage). Wel kan er onderscheid gemaakt worden tussen de emissies vanuit verschillende teelten.

Recent is er ook een kamerbrief verschenen over dit onderwerp, zie [Kamerbrief gewasbeschermingsmiddelen](#).

- (1) [Veilig gebruik van gewasbeschermingsmiddelen | Bestrijdingsmiddelen | Rijksoverheid.nl](#)

ii. Kaderrichtlijn Water

Bestuurlijke opdracht Kaderrichtlijn water (KRW): provincies willen binnen de bestuurlijke overleggen KRW en Water heldere afspraken maken over verantwoordelijkheidsverdeling, de inzet van bevoegdheden, instrumenten en uitvoering van taken/ruimtelijke maatregelen voor onder andere de vermindering van emissies (meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen) van agrarische percelen. Om te voldoen aan de KRW-doelstelling wordt vanuit het KRW-impulsprogramma gewerkt aan bijvoorbeeld een gezamenlijk uitvoeringsprogramma voor de aanpak van stoffen en een afwegingskader emissiebeperkingen. Hierin wordt door de alle overheden, stroomgebieden en betrokken sectoren een bijdrage geleverd aan de aanpak van bijvoorbeeld GBM. Daarnaast zijn IenW en LVVN in overleg met Ctgb om de toelatingseisen gelijk te stellen aan de KRW-normen. Ook is er gezamenlijke inzet vanuit IPO water en landelijk gebied gericht op tijdig provinciaal inzicht in en betrokkenheid bij het proces rond de opstelling van het 8ste Nitraat Actieprogramma.

Een gezamenlijke lijn kan een waardevol instrument zijn voor een handelingsperspectief KRW en bij opstellen stroomgebiedsbeheerplannen.

Uit de KRW-tussenevaluatie die eind 2024 is verschenen, blijkt dat bij 42 stoffen momenteel de normen overschreden worden. De belangrijkste probleemstoffen zijn onder andere brandvertragers, PAK's, Pcb's, metalen en gewasbeschermingsmiddelen (GBM).

iii. Natura 2000

Wettelijke verplichting: de voorzorgsplicht zoals volgt uit de Vogel- en habitatrichtlijn schrijft voor dat provincies zicht nodig hebben op het effect is van gewasbeschermingsmiddelen op natuur (specifiek instandhoudingsdoelen).

Tot op heden is het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in en rond Natura 2000 gebieden niet vergunningplichtig. Het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen (Ctgb) bepaalt op grond van Europese normen welke middelen onder welke voorwaarden zijn toegelaten tot de markt. In die toelatingsprocedure wordt echter niet specifiek getest op het effect van middelen (en combinaties daarvan) op alle verschillende natuurdoeltypen en de afstanden waarop deze effecten voorkomen.

Zelfs al is het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen niet vergunningplichtig (of althans, niet voor historisch gebruik) dan vraagt de voorzorgsplicht voor natuur dat provincies (willen) onderzoeken wat het effect is van die middelen, zodat zij daarop beleid kunnen formuleren. Indien toekomstige jurisprudentie uitwijst dat er wél sprake is van een vergunningplicht dan is deze kennis sowieso onmisbaar.

iv. Drinkwater en Grondwater

Bestuurlijke opdracht Drinkwater: Beschermen van bestaand en nieuwe drinkwatervoorraden in de omgevingsverordeningen. En door aanspreken van Rijk, gemeenten en grondgebruikers op mogelijke bedreigingen van drinkwaterbronnen door bijvoorbeeld gebruik ZZS, gewasbeschermingsmiddelen en nutriënten.

In het landelijk rapport Grondwaterkwaliteit Nederland 2021-2022 ([Grondwaterkwaliteit Nederland 2021-2022 \(overheidsbestanden.nl\)](https://overheidsbestanden.nl)) staat dat in bijna 70% van de ondiepe filters gewasbeschermingsmiddelen zijn aangetroffen. Ook uit rapporten zoals de Nationale Analyse Waterkwaliteit (PBL, 2020) en het RIVM-rapport Staat drinkwaterbronnen (2020)) blijkt dat gewasbeschermingsmiddelen in een groot deel van de winningen voor drinkwaterproductie een probleem vormen. In vrijwel alle oppervlaktewaterwinningen en in meer dan een kwart van de grondwaterwinningen worden gewasbeschermingsmiddelen in normoverschrijdende concentraties gevonden.

Waterbedrijven vragen provincies om meer werk te maken van hun zorgplicht bescherming drinkwater en daartoe hun wettelijk instrumentarium in te zetten. Momenteel zijn meerdere provincies bezig met voorstellen om in hun Omgevingsverordeningen gewasbeschermingsmiddelen aan te pakken algemeen of gebiedsgericht. De Cockpit Water en Bodem is voorstander van een gezamenlijk lijn waar het grondwaterbeschermingsgebieden betreft mede in verband de provinciale wettelijke taak en het grensoverschrijdende karakter van grondwaterlichamen.

v. Gezonde leefomgeving

Bestuurlijke Opdracht gezonde leefomgeving: Gezondheid en milieubeleid gaan (nog) niet altijd hand in hand. Het maatschappelijk debat is in transitie als het gaat om de gezonde leefomgeving. Waar milieubeleid een afweging is tussen economie en gezondheid, zien we nu een verschuiving van het maatschappelijk debat waarbij gezondheid een prominent onderdeel wordt.

Provincies werken aan een gezonde leefomgeving. De Omgevingswet geeft hiertoe ook aan de provincies de opdracht. Het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, is een belangrijk doel van de Omgevingswet. Alle provincies zijn aangesloten bij het Schonen Lucht Akkoord, met als doelstelling; gezondheidswinst van minimaal 50% in 2030 t.o.v. 2016.

vi. VTH/ZZS

Bestuurlijke Opdracht Versterken VTH-stelsel: Een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving vraagt om een sterk VTH-stelsel. Eventueel eigen provinciaal beleid in de provinciale verordeningen rond gewasbeschermingsmiddelen, vraagt om extra provinciale VTH-inzet.

Bestuurlijke Opdracht ZZS: Het streven is de ZZS uit de leefomgeving te weren en uiteindelijk waar mogelijk de toepassing ervan uit te faseren.

Waar willen we uitkomen?

- Streven is te komen tot naar een beeld- en oordeelsvormende notitie die als basis dient voor een oordeels- en besluitvormende bestuurlijke discussie naar een integrale IPO-inzet Aanpak gewasbeschermingsmiddelen. De notitie wordt ingestoken vanuit het brede afwegingskader van de diverse provinciale belangen zoals KRW, drink/grondwater, landbouw, natuur, volksgezondheid en VTH.
- Voor het uitvoeren van de zorgplicht drinkwater en KRW is het van belang dat de provincies met een duidelijk standpunt aan tafel zitten tijdens de gesprekken over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in grondwaterbeschermingsgebieden.

Consequenties

- Voor de politieke-bestuurlijke consequenties wordt verwezen naar de paragrafen 'Waarom een interprovinciale samenwerking' en 'Waarom een integrale benadering?'
- Het komen tot één integrale (juridisch en beleidsmatig) notitie vraagt om een opdracht over de verschillende bestuurlijke opdrachten en BAC's heen. Instemming vanuit de BAC's RenL en LG tezamen is hierbij essentieel.
- Voor de aansturing moet iemand worden vrijgemaakt die beschikt over de capaciteit om de veelheid aan onderwerpen te overzien, de vele expertgroepen rond de punten i tm vi te verbinden en de politiek-bestuurlijke gevoeligheid aan te voelen. Voorgesteld is deze bemensing uit IPLG-inzet te halen.

Vervolgstappen

15 Januari	AAC RenL
6 februari	BAC RenL
6 maart	AAC LG
26 maart	BAC LG
Maart-juni	Opstellen verkennende notitie
Juli	BAC RenL en LG

Bijlage:

1. Samenvatting van BestrijdingsmiddelenAtlas 2023