Zaaknummer: Z20.04547
Documentnummer: 2021.06776

Van: Afdeling OBB, team LO

Kopie aan: -/-

Datum: 14 januari 2021

Onderwerp: Opheffing verbod chemische bestrijdingsmiddelen

Bijlage(n): -/-

Enige tijd geleden heeft de rechter het verbod op chemische bestrijdingsmiddelen opgeheven en mogen overheden en bedrijven hier weer gebruik van maken. Naar aanleiding van deze ontwikkeling en de vragen die hierover zijn binnen gekomen vanuit zowel bestuur als raad naar aanleiding van de vast te stellen Groene Agenda 2021-2025, is deze informatie memo c.q. informatieve notitie opgesteld. Binnen deze notitie zal op basis van verschillende invalshoeken een zo compleet mogelijk afwegingskader worden geschetst. Hierbij wordt in ieder geval ingegaan op de onderdelen *milieubelasting, financiën, inzet buitendienst en beeldkwaliteit*. Allereerst zal worden ingegaan op het juridisch aspect.

De afdeling juridische zaken is gevraagd om de uitspraak te vertalen naar een conclusie voor de gemeente. Hieraan zijn door de afdeling ontwikkeling, beheer en beleid, in samenspraak met de buitendienst, enkele relevante afwegingsfactoren toegevoegd. De notitie eindigt met een voorlopige conclusie.

I Juridische toetsing

Aanleiding
Het Gerechtshof Den Haag (hierna: het Hof) heeft op 24 november 2020 – op verzoek van Nefyto, de brancheorganisatie van middelenfabrikanten en Artemis, de belangenvereniging van producenten en distributeurs van biologische bestrijders en bestuivers, gewasbeschermingsmiddelen van natuurlijke oorsprong en biostimulanten - een arrest gewezen over het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen, bijvoorbeeld door gemeenten.

Verbodsbepaling
Sinds 2016 heeft de regering het gemeentelijk gebruik van bepaalde bestrijdingsmiddelen verboden. Dit verbod staat opgenomen in artikel 27b van het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden (hierna: Besluit WGB). Daarin staat dat het professioneel gebruik van (chemische) bestrijdingsmiddelen buiten de land- en tuinbouw verboden is, uitzonderingen daargelaten. Professioneel gebruik is beroeps- of bedrijfsmatig gebruik. Particulier gebruik en gebruik in land- en tuinbouw (gewasbeschermingsmiddelen) valt dus niet onder het verbod. Het spuiten van landbouwgif door gemeenten om onkruid op wegen en stoepen aan te pakken valt daarentegen wél onder het verbod.

Distillering uitspraak
Zowel het vonnis van de rechtbank als het arrest van het Hof gaan in wezen over een element

van de Nederlandse rechtsstaat, namelijk dat het legaliteitsbeginsel wordt nageleefd. Volgens het legaliteitsbeginsel mag de regering iets alleen verbieden als ze daartoe bevoegd is en moet die bevoegdheid duidelijk in de wet staan. Daarom mocht de regering het professioneel gebruik van (chemische) bestrijdingsmiddelen buiten de land- en tuinbouw alleen verbieden als ze daartoe bevoegd was en de bevoegdheid in een (parlementaire) wet staat.

Het Besluit WGB is geen wet in formele zin. Dat is een wet die door de regering en het parlement gezamenlijk is vastgesteld. De enige parlementaire wet die daarvoor geschikt zou kunnen zijn is de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Daarin zou dan dus die bevoegdheid moeten staan, maar dat is volgens zowel het Hof als de rechtbank in Den Haag niet het geval. De bevoegdheid staat volgens beide rechters met name niet in de artikelen 78 en 80a van deze wet. Volgens het Hof is bedoeld verbod uit artikel 27b Besluit WGB niet verbindend, ergo niet geldig.

Desondanks was volgens de rechtbank dit artikel toch verbindend. Dit komt omdat een parlementaire wet niet de enige plek is waar een bevoegdheid in kan staan. Een bevoegdheid kan bijvoorbeeld ook in Europees recht staan. De rechtbank is van mening dat de bevoegdheid van de regering om het professioneel gebruik van (chemische) bestrijdingsmiddelen buiten de land- en tuinbouw te verbieden geschreven staat in het Europees recht. Het Hof deelt deze mening niet; het Europees recht biedt geen zelfstandige of aanvullende grondslag voor het Besluit WGB. Een arrest van het Gerechtshof staat boven het vonnis van de rechtbank.

Mocht cassatie worden ingesteld, dan zal dit – naar beste inschatting - weinig veranderen ten opzichte van het arrest van het Gerechtshof. Hieruit kan namelijk worden gedistilleerd dat het Europees recht lidstaten verplicht maatregelen te nemen om bestrijding met een lage pesticideninzet te bevorderen en voorrang te geven aan niet-chemische methoden. Dit inzicht zal niet veranderen.

Vervolg
De regering kan bij de Tweede Kamer een voorstel indienen om de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden te veranderen/te verbeteren opdat in die wet voortaan wel de bevoegdheid staat voor een verbod. Met andere woorden: ervoor zorgen dat artikel 27b van het Besluit WGB verbindend wordt. Uiteraard zou zo'n verbeterde wet artikel 27b Besluit WGB alleen voor de toekomst verbindend en geldig maken. Als de regering dat ook voor het verleden wil realiseren, dan zal ze verder moeten procederen middels cassatie bij de Hoge Raad, zodat de uitspraak van het Hof kan worden teruggedraaid.

Naar aanleiding van dit arrest van het Hof is de motie 'Bromet' op 8 december 2020 ingesteld en aangenomen om 'zo snel als mogelijk een toereikende rechtsgrondslag te creëren in de wet die het mogelijk maakt het eerdere door de Kamer ingestelde verbod weer te bekrachtigen'. Ook is een advies voor een wetsvoorstel van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat voorgelegd aan de Raad van State. Dit wetsvoorstel regelt zowel een wettelijke grondslag voor maatregelen met betrekking tot het particulier, als voor maatregelen met betrekking tot het professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw. **Dat het verbod uit artikel 27b van het Besluit WGB wordt ge(her)formuleerd in een wet in formele zin lijkt dan ook niet meer dan een kwestie van tijd.**

Overige aandachtspunten
Het is bedrijfsmatig niet efficiënt om gedurende een korte periode, tot het tijdstip dat het gebruiksverbod zal zijn vernieuwd, om te schakelen naar andere apparatuur en middelen en zo de bedrijfsvoering tijdelijk te wijzigen. In de afgelopen jaren is in het belang van mens en milieu veel geïnvesteerd in kennis en in apparatuur voor niet-chemisch beheer. Daarnaast dient de gemeente hun maatschappelijke verantwoordelijkheid mee te wegen in hun besluitvorming over de toe te passen middelen. Daarin weegt bijvoorbeeld mee dat gestelde doelen met betrekking tot duurzaamheid en biodiversiteit met de huidige, meer ecologisch verantwoorde middelen ook worden behaald. Tot slot zal het terugvallen op gewasbeschermingsmiddelen aanzienlijke administratieve lasten met zich meebrengen. Zo staat bijvoorbeeld nog niet vast dat Round-Up in zijn huidige staat mag worden gebruikt: het bestandsdeel Glysofaat wordt in 2022 opnieuw beoordeeld door de Europese Unie. Mochten zij negatief besluiten, dan wordt dit middel verboden en dient opnieuw van bestrijdingsmiddel te worden gewisseld.

II Aanvullende afwegingsfactoren

Milieubelasting
Chemische bestrijdingsmiddelen zijn gemaakt om vegetatie te bestrijden. De vermeende milieubelasting van chemische bestrijdingsmiddelen is volgens tal van onderzoeksrapporten aanzienlijk. Andere onderzoeken bestrijden dit waardoor het ontbreekt aan een algehele consensus. Hoezeer de vermeende schade is, is sterk afhankelijk van de schaal en gerichtheid waarmee het bestrijdingsmiddel wordt toegepast. De invloedssfeer van dergelijke middelen is echter dusdanig groot dat het in grondwaterbeschermingsgebieden geheel verboden is om toe te passen vanwege het gevaar van drinkwatervervuiling. Het bestandsdeel glyfosaat is niet, of tenminste niet geheel c.q. slecht, afbreekbaar. Zodoende kan het aandeel wat niet direct door planten wordt opgenomen zich ophopen in de bodem of, wanneer het verharding betreft meespoelen met het oppervlaktewater. Via bodem en water kunnen op die manier andere organismen schade ondervinden. Alhoewel een directe link niet onomstotelijk vast staat claimen verschillende onderzoekstudies en vermeende slachtoffers dat het middel tevens zeer schadelijk is voor mensen en de oorzaak is van verschillende ernstige gezondheidsaandoeningen. Wereldwijd lopen daarom talloze rechtszaken tegen de grote producenten van het middel. Producenten als Bayer zijn bereid om op grote schaal schikkingen te treffen met vermeende slachtoffers. Nationaal en internationaal ligt de toepassing van chemische bestrijdingsmiddelen onder een vergrootglas. De Nederlandse overheid heeft zich als doel gesteld om Nederland in 2030 pesticidevrij te hebben gemaakt.

Financiën en inzet buitendienst
Als bestrijdingsmiddel is round-up (waarvan glyfosaat bestandsdeel uitmaakt) zeer efficiënt. Deze vorm van bestrijding blokkeert de aanmaak van bepaalde enzymen bij planten waardoor deze in het geheel afsterft. Dit in tegenstelling tot de toepassing van borstelen waarbij wortelstokken achter kunnen blijven de plant opnieuw kan opbloeien. Dit reduceert de frequentie waarin bepaalde gebieden moeten worden aangepakt aanzienlijk. Daar waar een bepaald gebied één keer per 3 á 4 weken moet worden geborsteld, volstaat de toepassing van twee keer per seizoen spuiten.

Op vlak van arbeidscapaciteit en financiële middelen is chemische bestrijding over het algemeen vele malen minder belastend. Echter zijn in 2020, mede in het licht van chemievrije bestrijding, door de gemeente forse investeringen gedaan in chemievrije onkruidbestrijding d.m.v. borstelen. Dit zijn investeringen die over 10 jaar worden afgeschreven. Afstoten van deze materialen is financieel gezien ongunstig. Vanwege de aanwezigheid van waterwingebied zijn deze materialen hoe dan ook noodzakelijk.

Om gebruik te maken van chemische bestrijdingsmiddelen zijn de juiste Persoons Beschermingsmiddelen (PBM's) noodzakelijk. Beheerders moeten beschikken over een geldige spuitlicentie en materialen moeten conform regelgeving veilig worden opgeslagen. Opslag en spuitmaterialen dienen jaarlijks gekeurd te worden. De licentie verloopt indien niet tijdig tussentijds wordt bijgeschoold.

Beeldkwaliteit
De gemeente Woensdrecht hanteert een benadering van beeldkwaliteitsniveaus voor de openbare ruimte. Op basis van schouwingen (d.w.z. visuele toetsing in het veld) vanuit het digitale beheersysteem wordt 'random' getoetst of de beeldkwaliteitsniveaus worden gehaald. De beeldkwaliteitsniveaus zijn volgens de uitkomsten van de schouw overwegend behaald in het jaar 2020. Geconstateerd wordt wel dat de trend in de ontwikkeling van onkruid negatief is. Dit komt vanwege de 'verzachting' van het gemiddelde weertype (niet te verwarren met juist de toename van incidentele weersextremen). Dat wil zeggen dat de groeiomstandigheden voor onkruiden over het algemeen gunstiger worden en daarmee de druk op beeldkwaliteitsniveaus groter.

Omgevingsanalyse
Veel overheden die pachtcontracten uitgeven aan landbouwers, zoals waterschappen, provincies en gemeenten, sluiten het gebruik steeds verder uit in het kader van het milieu. Sinds het verbod van tafel is hebben verschillende gemeenten gecommuniceerd definitief af te willen afzien van gebruik van het middel. In West-Brabant zijn dit bijvoorbeeld Roosendaal, Steenbergen en Etten-Leur. Dit omdat herintroductie niet strookt met ambities op vlak van duurzaamheid en milieu. De vier grootste groenbedrijven van Nederland hebben zich na opheffing van het verbod nadrukkelijk uitgesproken enkel nog aan chemie-vrije onkruidbestrijding te doen en roepen actief andere bedrijven op hierin te volgen. Dit neemt niet weg dat er ook gemeenten zijn die herintroductie op voorhand per definitie afwijzen. Gezien de aandacht voor het item en de vermeende schadelijke effecten voor het milieu kan herintroductie publicitair gezien schade toebrengen aan het groene imago van overheden. Dit kan een extra reden zijn voor overheden om van herintroductie af te zien. Het valt niet uit te sluiten dat milieubelangengroeperingen herintroductie van chemische bestrijdingsmiddelen nadrukkelijk zullen veroordelen.

III Voorlopige conclusie

De voorlopige conclusie is gebaseerd op de voor- en nadelen die in de voorgaande tekst voorbij zijn gekomen.

Voors

- Chemisch bestrijden bespaart financiële middelen;

- Chemisch bestrijden bespaart op arbeidscapaciteit;

Tegens

- De reden van opheffing door de rechter is procedureel c.q. bevoegdheidstechnisch van aard, niet inhoudelijk;
- De opheffing van het verbod is zeer waarschijnlijk van tijdelijke aard, dat maakt investeringen of wijzigingen in beheer kwetsbaar;
- Uitgaande van een definitief verbod moeten beheerders (alsnog) op korte termijn een volledig gifvrij beheer weten te realiseren;
- De vermeende effecten op het milieu (bodem / oppervlaktewater) zijn aanzienlijk, zeker bij toepassing op grote schaal;
- De vermeende effecten op de gezondheid van mensen zijn aanzienlijk;
- Steeds meer onkruiden raken resistent voor chemische bestrijding;
- De gemeente draagt een duurzaam en groen imago uit;
- Herintroductie van chemische bestrijdingsmiddelen kunnen resulteren in negatieve publiciteit en schade aan het gemeentelijk imago;
- Mogelijke schadeclaims door inwoners bij drift (ongecontroleerde verspreiding door bijvoorbeeld wind);
- Vanwege de aanwezigheid van waterwingebied is de gemeente voor een relatief groot gedeelte afhankelijk van chemievrije onkruidbestrijding;
- Locaties waar handmatig moet worden bestreden omdat machines niet inzetbaar zijn kan worden gebrand;

Risico
Het risico bestaat dat door toename van het onkruid de beeldkwaliteitsniveaus onder druk komen te staan. Indien dit het geval is zal dit blijken uit de schouwrondes. Het is zaak om frequentie te blijven monitoren om trends te kunnen volgen en eventueel te anticiperen. De onkruidbestrijding op verharding zoals deze vanaf 2020 is ingezet is tot dusver grotendeels toereikend (al zal nu na het aanvangsjaar nog een verbeteringsslag worden ingezet), zo ook het beschikbare budget. Behoud van zowel middelen als beschikbare capaciteit vanuit de buitendienst is daarbij noodzakelijk. Binnen bestaande middelen bestaat de mogelijkheid om in te zetten op additionele bestrijding door het milieuvriendelijke alternatief van branden.

Standpunt college van B&W
Alle afwegingsfactoren en voorlopige conclusies zoals in deze notitie genoemd brengen het college van B&W tot het standpunt chemische bestrijdingsmiddelen selectief en gelimiteerd toe te kunnen passen op moeilijk te onderhouden plaatsen zolang het wettelijk is toegelaten. Hiervoor dient een gelimiteerde lijst te worden samengesteld waarin begraafplaatsen, straatmeubilair en rotondes zijn opgenomen, rekening houdende met de beperking vanuit het grondwaterbeschermingsregime.