



Publieke Zaken
Lange Houtstraat 15b
2511 CV Den Haag

info@publiekezaken.eu
www.publiekezaken.eu

Adviesrapport verkenning verbod op het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen in het ANLb

22 december 2021

Inhoudsopgave

De opdracht	2
Werkwijze van de verkenning	3
Wezenskenmerken van het Agrarisch Natuur- en landschapsbeheer	3
Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in het ANLb in Zuid-Holland	5
Bevindingen uit de gesprekken over het verbieden van middelen in het ANLb	5
Bevindingen alternatieven en handelingsperspectieven over reductie van middelen in het ANLb	7
Bijdrage van de provincie aan het generiek reduceren van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen	9
<i>Kennisontwikkeling</i>	<i>10</i>
<i>Pacht en grondbeleid</i>	<i>11</i>
Bevindingen werkconferentie	12
Conclusies en aanbevelingen	13



Publieke Zaken
Lange Houtstraat 15b
2511 CV Den Haag

info@publiekezaken.eu
www.publiekezaken.eu

De opdracht

Provincie Zuid-Holland heeft Adviesbureau Publieke Zaken gevraagd te onderzoeken of, en op welke wijze, het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op de terreinen waar agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb) plaatsvindt kan worden teruggedrongen of geheel kan worden beëindigd. Deze opdracht komt voort uit het besluit om in de subsidieverordening voor het ANLb een uitsluitingsgrond op te nemen voor gronden waar chemische gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt. Dit besluit is een uitwerking geweest van het Collegeakkoord 2019 – 2023 dat door een coalitie van een meerderheid van Provinciale Staten van Zuid-Holland is overeengekomen.

Het besluit om aan het toekennen van subsidie voor ANLb, de voorwaarde te verbinden dat op de ANLb-gronden geen chemische gewasbeschermingsmiddelen meer mogen worden gebruikt, heeft onrust en verzet opgewekt in de agrarische sector en tot debat geleid in Provinciale Staten. Dit spitste zich niet alleen toe op de inhoud van het besluit en de effecten voor de agrarische bedrijfsvoering, maar ook op het besluitvormingsproces. Kort gezegd is het effect op de bedrijfsvoering een extra last voor de ondernemer, die ofwel andere, arbeidsintensievere en/of duurdere methoden van bestrijding van ongewenste organismen moet gaan toepassen om de productie van voedsel- en andere gewassen veilig te stellen, ofwel genoegen moet nemen met minder opbrengsten. De onvrede over het besluitvormingsproces richt zich op de als gebrekkig ervaren communicatie voorafgaand aan het besluit, dat werd ervaren als een vorm van 'een onverdoofde toediening van een voldongen feit'. Ook werd ervaren dat de reikwijdte van het verbod verder gaat dan het verbod op het gebruik van insecticiden, zoals in het Collegeakkoord is verwoord, met een verbod op het gebruik van alle chemische gewasbeschermingsmiddelen. Gedeputeerde Staten hebben daarop besloten tot een gewijzigde ingangsdatum (1 januari 2023) voor de verplichting dat voor het honoreren van nieuwe subsidieaanvragen (ingediend na 1 januari 2023) geldt dat chemische gewasbeschermingsmiddelen niet zijn toegestaan. Hiermee is de ruimte en mogelijkheid gecreëerd om de effecten van het stopzetten van middelengebruik in het ANLb op de natuurkwaliteit en de agrarische bedrijfsvoering scherper in beeld te krijgen en een verkenning te verrichten onder de betrokken stakeholders. De opbrengst van deze verkenning kan door Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten worden gebruikt voor politieke afweging en besluitvorming over de voorwaarden die worden verbonden aan de subsidiëring van agrarisch natuur- en landschapsbeheer.

Voorts is verzocht om in de verkenning ook te onderzoeken of, en zo ja op welke wijze, de provincie Zuid-Holland een bedrage kan leveren in het generiek verminderen van het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen. Dit in het kader van de Hoofdlijnennotitie Vitale Landbouw van mei 2020, maar ook in het licht van het Uitvoeringsprogramma toekomstvisie gewasbescherming, waarmee de rijksoverheid streeft naar de beperking van de emissies van



Publieke Zaken
Lange Houtstraat 15b
2511 CV Den Haag

info@publiekezaken.eu
www.publiekezaken.eu

chemische gewasbeschermingsmiddelen naar het milieu in 2030 en ook het gegeven dat de Europese Commissie in de Green Deal eveneens streeft naar forse reductie van het gebruik.

Deze opdracht tot het uitvoeren van een verkenning is gegund aan Publieke Zaken, van waaruit William Moorlag (associé) en Judith Scholte (adviseur) de opdracht ter hand hebben genomen. De tekst van de opdracht en de aankondiging bij de stakeholders treft u aan als bijlage 1 en 2 bij dit rapport.

Werkwijze van de verkenning

In de periode van juli tot en met september 2021 zijn gesprekken georganiseerd met vertegenwoordigers van de organisaties die zijn vermeld in bijlage 3 van het rapport. De lijst is in eerste instantie opgesteld in overleg met de Provincie Zuid-Holland en uitgebreid met organisaties, die gedurende de loop van de gesprekken, door partijen werden gesuggereerd. Hiermee is gestreefd naar het verwerven van standpunten en inzichten vanuit het perspectief van medeoverheden, ondernemers en collectieven die het ANLb uitvoeren, agrarische brancheorganisaties, natuur- en milieuorganisaties, terreinbeherende organisaties en wetenschapsinstututen. Om de openheid in de gesprekken te bevorderen is aan gesprekspartners toegezegd dat in de verslaglegging vermeden zal worden, passages op te nemen die op de persoon of de organisatie herleidbaar zijn en dat gemaakte aantekeningen van de gesprekken louter als geheugensteun voor het maken van het rapport zullen dienen. De aantekeningen zijn met de gesprekspartners gedeeld, waarbij de mogelijkheid is geboden deze aan te vullen, te corrigeren of te preciseren.

Verder is op 10 november 2021 een werkconferentie gehouden met vertegenwoordigers van de organisaties. Hierin is verslag gedaan van de bevindingen en is de gelegenheid geboden voor gedachtewisseling met de deelnemende stakeholders. Vervolgens is het concept van het rapport, ter controle op feitelijke onjuistheden, aan de deelnemers van de werkconferentie voorgelegd. Dat heeft geleid tot aanvullingen en aanscherpingen van een aantal bevindingen en aanbevelingen, die in dit eindrapport van de verkenning zijn opgenomen.

Wezenskenmerken van het Agrarisch Natuur- en landschapsbeheer

Het doel van het ANLb is het vergroten van de natuurkwaliteit op gronden en terreinen die een agrarische bestemming hebben. Deze gronden zijn in eigendom van agrarisch ondernemers, verpachters en terreinbeherende organisaties en hebben primair de functie van voedselproductie (met enkele uitzonderingen zoals vezels, hennep en vlas), waarbij met



Publieke Zaken
Lange Houtstraat 15b
2511 CV Den Haag

info@publiekezaken.eu
www.publiekezaken.eu

behulp van het ALNb natuurfuncties worden geïntegreerd. Binnen de grenzen van de wet hebben eigenaren de mogelijkheid om naar eigen inzicht hun bedrijfsvoering in te richten. Het landbouwbeleid en de gereguleerde markt bevatten veel prikkels om de productiviteit te vergroten. De stijgende kosten voor productiemiddelen, denk onder andere aan de gestegen grondprijzen, en prijsdruk op de markt prikkelen ondernemers tot productiviteitsverhoging en opbrengstmaximalisatie. De opbrengsten van gewassen per hectare en de melkproductie per koe zijn in de afgelopen decennia sterk gestegen. Voor behoud en stijging van het productieniveau worden gewasbeschermingsmiddelen aangewend. Daarmee worden organismen bestreden die (potentieel) de opbrengst bedreigen of verlagen. Het gaat om veelal chemische middelen die worden aangewend tegen schimmels (fungiciden), aaltjes (nematiciden), insecten (insecticiden) en onkruiden (herbiciden). Het gebruik van deze middelen is gelegitimeerd als deze zijn toegelaten door het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (CTGB) en worden gebruikt binnen de (wettelijke) gebruiksvoorschriften. De NVWA is belast met het toezicht op het gebruik en de handhaving van de wet.

Hoewel het gebruik van de toegelaten gewasbeschermingsmiddelen wettelijk is toegestaan, mede uit het oogpunt van voedselzekerheid, inkomenszekerheid en betaalbaar voedsel, heerst maatschappelijk-, wetenschappelijk- en politiekbreed de opvatting dat het gebruik schadelijke effecten heeft op ecosystemen en risico's voor de volksgezondheid met zich meebrengt. Zo wordt onder meer een relatie vermoed tussen het gebruik van middelen en de kans dat bij mensen de Ziekte van Parkinson ontstaat. Dat besef en die opvattingen verklaren het streven van de nationale overheid en de Europese Unie naar sterke reductie van het gebruik.

In een deel van de agrarische sector wordt biologisch geboerd. In dit productiemodel wordt geproduceerd binnen een aantal ecologische voorwaarden en is daardoor meer gericht op het bewaren van een verantwoord evenwicht tussen economie en ecologie. Kenmerkend, en voorwaarde voor certificering, is dat geen kunstmest en geen chemische bestrijdingsmiddelen worden gebruikt in de bedrijfsuitoefening. Aan biologische producten wordt door een deel van de consumenten een hogere waarde toegekend. Lagere productie wordt daardoor gecompenseerd door hogere afzetprijzen. De biologische sector groeit en de groei wordt door een aantal overheden gestimuleerd, omdat het de nadelige impact op natuur en milieu reduceert. De groeimogelijkheden van de biologische sector worden echter begrensd door de vraag van consumenten naar biologische producten, die op haar beurt wordt beïnvloed door het prijsverschil met niet-biologisch geproduceerd voedsel.

Om de natuurkwaliteit en biodiversiteit op agrarische gronden te bevorderen, wordt agrarisch natuurbeheer toegepast en gestimuleerd met het verstrekken van een Subsidie voor Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer. Het wezenskenmerk van deze regeling is dat agrarisch ondernemers de kwaliteit van natuur en landschap bevorderen, daartoe beheersvoorschriften



Publieke Zaken
Lange Houtstraat 15b
2511 CV Den Haag

info@publiekezaken.eu
www.publiekezaken.eu

aanvaarden en met de subsidie worden gecompenseerd voor de beperkingen in hun bedrijfsvoering die effect hebben op de productiekosten en/of de opbrengst. De subsidies worden toegekend op basis van provinciale verordeningen. Het IPO biedt hiervoor een modelregeling, die provincies (doorgaans licht gewijzigd) omzetten in een verordening. De verschillende beheerpakketten worden landelijk vastgesteld en goedgekeurd in de Commissie Beheerpakketten en Tarieven en de middelen zijn afkomstig van 50% Europees geld vanuit het GLB en 50% nationaal/provinciaal geld. RVO toetst de pakketten op controleerbaarheid en EU-conformiteit. De NVWA verricht de toezichts- en handhavingstaken.

Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in het ANLb in Zuid-Holland

In Nederland is het ANLb georganiseerd in landbouwcollectieven, waarin ongeveer 11.000 ondernemers participeren. Gezamenlijk voeren zij agrarisch natuurbeheer uit op ongeveer 110.000 hectare agrarische gronden, van de 1,8 miljoen aan agrarisch areaal in Nederland.

In de reguliere akkerbouw worden op de ANLb-gronden, veelal akkerranden, in beperkte mate chemische gewasbeschermingsmiddelen aangewend. Plaagkruiden worden pleksgewijs bestreden met herbiciden. In de praktijk geschiedt dit doorgaans door het gebruik van een handbediende (planten)spuit. Dit om overwoekering van de gevarieerde begroeiing in de akkerranden te voorkomen en om te voorkomen dat zaden van schadelijke kruiden zich via overwaaien ruimer verspreiden en de teelt van voedselgewassen nadelig beïnvloeden. In de ANLb-gronden in weidegebieden is naast pleksgewijze bestrijding ook in een aantal gevallen sprake van chemische onkruidbestrijding in maispercelen en het doodspuiten van grasmatten, voorafgaand aan het bewerken en inzaaien van een nieuwe grasmat. Op de ANLb-gronden van ondernemers die biologisch boeren worden geen chemische gewasbeschermingsmiddelen gebruikt. Een gesprekspartner gaf aan dat in veenweidegebieden nog wel volveldse bespuitingen met herbiciden plaatsvinden onder meer in maisteelt en voorafgaand aan het vervangen van een grasmat.

Bevindingen uit de gesprekken over het verbieden van middelen in het ANLb.

In de gesprekken is gesteld dat het in beginsel geen bezwaar ontmoet als in ANLb-gronden in de akkerbouw het gebruik van drie van de vier categorieën gewasbeschermingsmiddelen worden uitgesloten (fungiciden, insecticiden, nematiciden). Het volledig verbieden van herbiciden wordt als bezwaarlijk ervaren. In de gesprekken is de indruk verkregen dat in het ANLb in de weidegebieden het verbod op het (pleksgewijs) gebruik van herbiciden ook het grootste knelpunt is. Een aantal redenen is hiervoor aangevoerd. In de eerste plaats omdat een aantal onkruiden, en de verspreiding ervan, schadelijk is voor de teelt van de



Publieke Zaken
Lange Houtstraat 15b
2511 CV Den Haag

info@publiekezaken.eu
www.publiekezaken.eu

voedselgewassen, de productie nadelig beïnvloedt en de opbrengsten vermindert. Ook is gewezen op kruiden die schadelijk zijn voor vee. In de tweede plaats omdat de alternatieven voor chemische middelen, zoals handmatige of mechanische verwijdering, arbeidsintensief en/of kostbaar zijn. In de derde plaats omdat het niet bestrijden of mechanisch bestrijden schadelijke ecologische effecten heeft in de vorm van minder soortenrijkdom bij overwoekering en bodemberoering bij mechanische bestrijding. In de vierde plaats wordt de proportionaliteit van een verbod betwijfeld. Omdat slechts pleksgewijs, met een handspruit, en bij wijze van ultimatum remedium middelen worden aangewend, is sprake van een zeer gering gebruik, zo wordt gesteld. De vraag wordt opgeroepen wat het marginale nut is van een totaalverbod. De acceptatie van een totaalverbod is daarom bij ondernemers gering, temeer omdat het wordt beleefd als de zoveelste maatregel van de overheid die operationeel ingrijpt op de bedrijfsvoering. De vrees is geuit dat agrarisch ondernemers gaan afhaken, waardoor per saldo op natuurkwaliteit wordt ingeboet. In de weidegebieden wordt verder nog gewezen op het gegeven dat alternatieven voor onkruidbestrijding in de maisteelt weliswaar in ontwikkeling zijn, maar nog niet een volwaardig alternatief vormen. Alternatieven voor niet chemische bestrijding in de maisteelt zijn daarom bewerkelijk en de sensorgestuurde mechanische bestrijding heeft zich nog niet tot een volledig werkend alternatief uitontwikkeld.

De terreinbeherende organisaties (TBO's) hebben het gebruik van middelen (nagenoeg) volledig uitgebannen. Bij hardnekkige plaagkruiden werd incidenteel nog wel eens gespoten, echter alleen nadat een ecooloog was geconsulteerd. Die praktijk is beëindigd en er worden nu niet-chemische methoden (mechanisch en handmatig) gebruikt, wat in een aantal gevallen duurder en arbeidsintensiever is. De TBO's verkeren overigens in de positie dat zij als grondeigenaar, aan het verpachten van grond voor agrarische doeleinden, de voorwaarde kunnen verbinden dat geen gebruik wordt gemaakt van chemische middelen.

De ANLb-akkerranden helpen de kwaliteit van het aangrenzende oppervlaktewater te verbeteren. De kwaliteit van het oppervlaktewater in waterlopen aangrenzend aan ANLb-akkerranden is, ook in de huidige situatie, veel beter dan van waterlopen waar ANLb-akkerranden niet als buffer fungeren. Dat effect is in de huidige praktijk waarneembaar. Een totaalverbod voegt niet veel toe.

Een aantal organisaties heeft in de gesprekken aangegeven dat het verminderen van het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen urgent is. Daarbij is gewezen op het verlies aan biodiversiteit, de reductie van de insectenstand, waardoor ook het voedselaanbod voor weidevogels afneemt, de stapeling van stoffen in de bodem en de aanwijzingen dat de volksgezondheid wordt geschaad. Ook is gewezen op het gegeven dat de verspreiding zich ook uitstrekt tot buiten de agrarische gronden waar de middelen worden aangewend. Zij wijzen op de aanwezigheid van (restanten van) middelen in tuinen in woonwijken. Ook biologische bedrijven kunnen zich niet volledig vrijwaren, omdat middelen via stro, voer en



Publieke Zaken
Lange Houtstraat 15b
2511 CV Den Haag

info@publiekezaken.eu
www.publiekezaken.eu

mest de bedrijven binnenkomen. Als laatste werd verteld dat bij handmatige bestrijding van diepgewortelde onkruiden, de wortel niet goed kan worden verwijderd.

Een aantal gesprekspartners heeft aangegeven dat, als wordt besloten tot een totaalverbod, bij de invoering moet worden gekeken naar compensatie voor de hogere kosten en/of lagere opbrengsten die hieruit voortvloeien voor bedrijven. De balans die nu in de vergoedingen zit, wordt immers verstoord, zo stellen zij, omdat tegenover de extra last geen compenserende opbrengst staat.

Een aantal gesprekspartners heeft gewezen op het belang van een meer fundamentele aanpak. Zij wezen op het gegeven dat ANLb in een 6-jaarlijkse cyclus plaatsvindt, en dat daardoor altijd het risico van discontinuïteit aanwezig is. Zij stellen dat een inzet gericht op een andere, minder belastende vormen van voedselproductie meer, betere en structurelere effecten oplevert dan geïsoleerde maatregelen. Zij wijzen als alternatief op het stimuleren van ondernemers om de overstap te maken naar biologische productie en naar educatie en bevordering van minder belastende productietechnieken, zoals de productiewijze waarin geen sprake meer is van grondkering en natuurinclusieve bedrijfsvoering.

In de gesprekken is de bollenteelt door gesprekspartners amper aan de orde gesteld. Blijkbaar is daar niet in betekenisvolle mate sprake van ANLb. Eén van de gesprekspartners gaf aan dat de door de hogere prijzen en saldi, en de grotere risico's er bij biologische bedrijven niet zo veel animo is voor bijvoorbeeld akkerranden omdat de vergoedingen om inkomstenderving te compenseren te laag zijn.

Bevindingen alternatieven en handelingsperspectieven over reductie van middelen in het ANLb

Een totaalverbod van chemische gewasbeschermingsmiddelen in het ANLb is mogelijk. Er zijn bewezen vormen van bedrijfsvoering, met name de biologische voedselproductie, waaruit blijkt dat het ook commercieel mogelijk is voedsel te produceren, zonder gebruik te maken van chemische bestrijdingsmiddelen. Sec geredeneerd, kan via de subsidieverordening, het gebruik van middelen dus als uitsluitende voorwaarde worden geïntroduceerd. In de praktijk is een overschakeling naar een (meer) biologische productiewijze een ingrijpende wijziging in de bedrijfsvoering. Ook verderop in de keten zijn er belemmeringen. De afzet van (een groter volume) biologische producten is onzeker, omdat de vraag beperkt is. Daarmee bancaire financiering voor de ombouw ook niet altijd mogelijk. Verder vergt biologische landbouw andere werkwijzen en teeltmethoden. Het vergt investeringen en een omschakeling gaat met overgangsprikelen gepaard. Het vraagt het aanvaarden van een



Publieke Zaken
Lange Houtstraat 15b
2511 CV Den Haag

info@publiekezaken.eu
www.publiekezaken.eu

andere professionele attitude, andere professionele maatstaven, waarden en overtuigingen. Niet iedereen is bereid en in staat om die ingrijpende omschakeling te maken.

Een totaalverbod op gewasbeschermingsmiddelen in het ANLb zet boeren niet in de 'meewerkstand' is opgemerkt in een van de gesprekken, maar is veeleer een prikkel die tegenstand uitlokt. De invoering van een plotseling verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen kan ertoe leiden dat agrarisch ondernemers afhaken en afscheid nemen van het ANLb. Hoe groot die kans is, is niet te becijferen. Een aantal gesprekspartners heeft hierop gewezen en er valt te beredeneren dat die stap door ondernemers wordt gezet. In de eerste plaats omdat een verbod wordt ervaren als een inbreuk op de bedrijfsvoering. In de tweede plaats omdat de extra lasten (extra onkruiddruk, meer arbeid, hogere kosten) met een verbod sec niet worden gecompenseerd. Dit eerste bezwaar is niet weg te nemen. Het tweede bezwaar in beginsel wel. Overwogen kan worden om de subsidie te verhogen. Dat past in het subsidiesysteem van ANLb, omdat de hoogte in belangrijke mate wordt bepaald door het verlies aan opbrengst, verhoging van kosten en de extra lasten te monetariseren. De omvang van de nadelige effecten op de bedrijfsvoering zal moeten worden becijferd om over- of ondercompensatie te vermijden.

Door een van de partijen is geopperd om de deelnemers aan de collectieven een keuzemogelijkheid te bieden tussen een pakket waarin een verbod wel is opgenomen en een pakket waarin een verbod niet is opgenomen. Als het pakket met het verbod voldoende aantrekkelijk is, mag worden verwacht dat de kans op aanvaarden van het verbod groter, en het blijven deelnemen aan het ANLb, groter is. Als het pakket als onvoldoende aantrekkelijk wordt beschouwd, wordt het risico van afhaken sterk verminderd, omdat de ondernemer gebruik kan blijven maken van het bestaande pakket met de bestaande vergoeding. Als toevoeging zei deze gesprekspartner ook nog om naderhand een evaluatie van de subsidieregeling te doen en zo te kijken hoeveel agrariërs vrijwillig de keuze hebben gemaakt en waarop deze gebaseerd is.

Een alternatief dat ook in de besluitvorming kan worden betrokken, is een gedifferentieerd verbod. In de gesprekken is gebleken dat het uitsluiten van fungiciden, nematiciden en insecticiden in het ANLb niet op overwegende bezwaren stuit. De bezwaren zien met name op het verbod van herbiciden. Overwogen kan worden het pleksgewijs toepassen van herbiciden niet als uitsluitingsgrond op te nemen en het gebruik van de andere drie categorieën wel.

In de gesprekken is aan de orde geweest om het pleksgewijze gebruik eventueel gepaard te laten gaan met een verplicht te stellen consultatie, zoals bij een TBO ook gangbaar is geweest. Het moeten consulteren van een ecooloog is echter een zwaar middel. Een alternatief is om met de ANLb-collectieven te overleggen of een vorm van het vierogenprincipe kan worden geïntroduceerd. Dat wil zeggen dat de pleksgewijze aanwending van herbiciden pas kan, nadat een nader aan te wijzen lid van het collectief is geconsulteerd.



Publieke Zaken
Lange Houtstraat 15b
2511 CV Den Haag

info@publiekezaken.eu
www.publiekezaken.eu

Verder kan worden overwogen om een langere overgangstermijn toe te passen. Het beleid van de rijksoverheid (Toekomstvisie gewasbescherming 2030) is erop gericht om in 2030 de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen zodanig te beperken dat de emissie naar het milieu tot nagenoeg nul dalen. Ervan uitgaande dat deze standaard dan de algemeen aanvaarde maatstaf is, kan beredeneerd worden dat 2030 een passend tijdstip is voor een verbod, of een passend tijdstip voor het beëindigen van een plus op de subsidie voor het ANLb waarin een totaalverbod voor het gebruik van middelen geldt. De rechtvaardiging is dan gelegen in het gegeven dat in 2030 het boeren plaatsvindt binnen een productiesysteem, waarin de algemeen gangbare bedrijfspraktijk is dat de emissies naar (nagenoeg) nul zijn teruggebracht. Dit zal dan niet langer tot een extra last of beperking in het ANLb leiden. Over de Toekomstvisie van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is wel opgemerkt dat de gestelde doelen zeer ambitieus zijn.

Overigens is in sommige gesprekken ook aandacht gevraagd voor het risico dat agrarisch ondernemers een aantal jaren deelnemen aan het ANLb, daarna hun deelname tijdelijk staken en later weer inschrijven. In de tussenliggende periode zou er dan een vrijbrief bestaan voor het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen, bijvoorbeeld om grasland en/of akkerranden met glyfosaat dood te spuiten, om te ploegen en opnieuw in te zaaien. Of en in hoeverre dat mogelijk is, dient nader te worden gezien, waarna overwogen kan worden dit te betrekken bij het bepalen van het (subsidie)beleid. Bij de akkerranden is het mogelijk om de akkerranden te laten rouleren. Met name de 1-jarige randen wisselen nog wel eens van plek. Als een rand sterk vervuild is met onkruid, kan je de rand op een ander perceel opnieuw inzaaien. De voormalige rand wordt dan bij het productiegewas betrokken, met extra aandacht voor onkruidbestrijding. De deelname aan ANLb wordt daardoor niet gestaakt. Echter dragen meerjarige randen veel meer bij aan de natuur.

Bijdrage van de provincie aan het generiek reduceren van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen

Hoewel de aanleiding voor de verkenning het gebruik van middelen binnen het ANLb was, is in de opdracht ook gevraagd om te verkennen of, en zo ja, in hoeverre en op welke wijze, de provincie Zuid-Holland kan bijdragen aan het realiseren van de nationale en de EU-ambities als uitwerking van de Hoofdlijnennotitie Vitale Landbouw en aansluitend op de ambities van de rijksoverheid en de Europese Unie.

In het merendeel van de gesprekken is aangegeven dat de provincie hierin een rol kan spelen. Er is waargenomen dat er al een provincie is die hierin activiteiten ontplooit. De provincie Drenthe spant zich samen met de rijksoverheid in om een oplossing te bereiken tussen het



Publieke Zaken
Lange Houtstraat 15b
2511 CV Den Haag

info@publiekezaken.eu
www.publiekezaken.eu

belangenconflict dat speelt tussen bollentelers en bewonersgroeperingen over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op percelen aangrenzend aan woonbebouwing. Er worden procesmiddelen ingezet om tot een vorm van mediation te komen.

In de gesprekken is door geen enkele organisatie krachtig gepleit voor een separaat provinciaal beleid met betrekking tot gewasbeschermingsmiddelen. Wel is gesteld dat de provincie een additionele en complementaire bijdrage zou kunnen leveren aan de inspanningen die andere overheden en organisaties leveren voor transitie in de landbouw, die zullen leiden tot introductie en verbreiding van bedrijfsmodellen en teeltmethodes die minder impact hebben op de natuur en leefomgeving. Zo is in één van de gesprekken vastgesteld dat er in de sector momenteel veel belangstelling is voor bodemkwaliteit en teeltmethodes waarin geen grondkering meer plaatsvindt. Ook het faciliteren van de overgang naar biologische bedrijfsvoering is als optie genoemd. Er zijn ondernemers die deze overgang wel willen maken, maar nog barrières ondervinden.

Kennisontwikkeling

In de agrarische sector wordt van oudsher veel aan kennisontwikkeling gedaan. In het verleden richtte dat zich vooral op opbrengstverhoging, productievere werkmethoden en kostenbesparingen. Nu is er meer oog voor behoud en verbetering van de bodemkwaliteit, het beter sluiten van kringlopen, de introductie van weerbare plant- en teeltsystemen, preciselandbouw en daarop gerichte ICT-toepassingen om het gebruik van water, gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen te preciseren en te reduceren. Aan het stimuleren van de verspreiding van nieuwe kennis en *best practices* via kennisnetwerken is in de gesprekken veel waarde toegekend. De honger naar kennis is groot en er worden initiatieven ontplooid om daarin te voorzien.

Het is het overwegen waard om in overleg met de stakeholders te inventariseren welke initiatieven er al zijn ontplooid, bij welke kenniskringen aangesloten kan worden en welke initiatieven met steun van de provincie kunnen worden versterkt en uitgebreid, mits ze bijdragen aan de duurzaamheidsdoelstellingen van de provincie.

Als concreet idee is nog geopperd om een groep ondernemers te interesseren in het opzetten van een bedrijf van de toekomst, waarin de nieuwste technieken en teeltmethoden worden toegepast, die als showcase en vergroting van de bewijskracht kunnen dienen dat duurzame innovaties lonen. Ook het initiatief Aanvalsplan Weidevogels is in de gesprekken genoemd. Een (versterkte) inspanning van de provincie aan het vormgeven en financieren van plannen kan bijdragen aan het versterken van natuurkwaliteit, biodiversiteit en het vormen van robuustere gebieden waar meer natuur-inclusief wordt geboerd, met een goed verdienmodel. Ook is geconstateerd dat het middelengebruik in de bollenteelt hoog is. Er is gewezen op een initiatief in Noord-Holland waarin sprake is van biologische bollenteelt. Gelet op de omvang



Publieke Zaken
Lange Houtstraat 15b
2511 CV Den Haag

info@publiekezaken.eu
www.publiekezaken.eu

en betekenis van de bollenteelt in Zuid-Holland kan onderzocht worden of, en zo ja op welke wijze, de condities voor biologische bollenteelt kunnen worden gecreëerd.

Bij het ministerie is verkend in welke mate met provincies wordt samengewerkt om de doelen van de LNV Toekomstvisie Gewasbeschermingsmiddelen te realiseren. Daaruit blijkt dat in eerste instantie de uitwerking primair met de brancheorganisaties wordt vormgegeven. Als er vanuit de branches goede plannen en initiatieven worden aangedragen, dan kunnen deze van Rijkszijde worden ondersteund. Het is het overwegen waard om te onderzoeken of projecten geïnitieerd kunnen worden, gericht op de reductie van het middelengebruik, die door de branches bij het rijk kunnen worden ingediend en eventueel provinciaal gefinancierd kunnen worden om de impact en het effect te versterken.

Pacht en grondbeleid

In een aantal gesprekken is ook sturing via pachtcontracten aan de orde geweest. Als voorbeeld is genoemd dat overheden bij het verpachten van gronden als eis kunnen stellen dat hierop natuurinclusief wordt geboerd, zonder of beperkt gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Bij verpachters groeit het besef dat bodemuitputting en –verontreiniging op de langere termijn de waarde van grond aantast. Een voorbeeld is verzekeraar ASR die via ASR Real Estate 36.000 ha landbouwgrond verpacht en een korting geeft aan pachters van 5 – 10 % als ze milieuvriendelijk boeren (FD, 23 november 2021). De provincie heeft geen eigenstandige bevoegdheden om eisen en voorwaarden te stellen aan het verpachten van grond. Wel is het mogelijk om te inventariseren of verpachters van grond bereid zijn (eventueel op langere termijn) duurzaamheidseisen te stellen aan (nieuwe) pachters en kennis te vergaren en te delen over de wijze waarop dat kan worden geëffectueerd. Er zijn good practices (www.duurzamegronduitgifte.nl). Ook in de Provincie Zuid-Holland is deze koers al ingeslagen. Er is onder andere een verbod op glyfosaat opgenomen in het pachtbeleid van de provincie Zuid-Holland. Er geldt hier een nee, tenzij-principe waarbij alleen in uitzonderlijke situaties na schriftelijke toestemming van de provincie dit middel gebruikt mag worden. Voor de akkerbouwpercelen in blijvend agrarische gebied komt daar nog bij dat na de schriftelijke toestemming alleen gewasbeschermingsmiddelen gebruikt mogen worden gebruikt die zijn goedgekeurd door de Stichting Milieukeur (On the way to Planet Proof). Volgens Art 318 BW (Pachtrecht) heeft de pachter een sterke rechtspositie en mag de eigenaar van de grond geen buitensporige eisen stellen die het vrije ondernemerschap van de agrariër belemmeren. Om hieraan tegemoet te komen zal in 2022 een korting op de basispachtprijs worden verleend.

Actief grondbeleid is ook een optie om de transitie in agrarische sector te versnellen. In de aanpak van de stikstofproblematiek wordt in toenemende mate gedacht aan het vergroten van buffergebieden rond de Natura 2000 terreinen. Met actief grondbeleid kan de uitplaatsing en verplaatsing van de meest belastende bedrijven worden versneld en meer mogelijkheden worden geboden voor natuurinclusieve landbouw.



Publieke Zaken
Lange Houtstraat 15b
2511 CV Den Haag

info@publiekezaken.eu
www.publiekezaken.eu

Bevindingen werkconferentie

In de werkconferentie kwam voornamelijk naar voren dat iedereen het ermee eens is dat het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen minder moet, alleen dat de pijnpunten bij het verbod op herbiciden liggen. Wel werd er de kanttekening gemaakt dat dit in de toekomst mogelijk nog wel zou kunnen gaan veranderen. Er werd een voorbeeld gegeven dat bepaalde insecten vanuit het zuiden naar Nederland komen en er dan weer insecticiden gebruikt moeten worden vanwege de veiligheid.

Daarnaast werd er gewezen op mogelijk een averechts effect voor het gebruik van middelen in de daadwerkelijke teelt. Als door het verbod in het ANLb de onkruiden ook naar de teelt overwoekeren dan heb je meer middelen nodig dan dat je aanvankelijk alleen het kleine deel pleksgewijs in de ANLb grond zou bestrijden en niet volvelds ook het de rest van de productiegrond.

Wat verscheidene deelnemers aangaven was dat meerjarige randen ecologisch gezien veel meer waarde hebben. Het risico bestaat dat als er helemaal niks gebruikt mag worden dat de rand helemaal bevuild raakt met onkruiden. Het risico bestaat hier ook dat zonder bestrijding de rand wordt weggehaald. Een rand gaat veel langer mee als de onkruiden pleksgewijs aangepakt kunnen worden.

Over de techniek en innovatie is gezegd dat deze nog niet een volwaardig alternatief vormen en praktijkrijp zijn voor een compleet verbod. Daarnaast moet de techniek ook aangeschaft worden. Er liggen volop kansen maar er moet ook wel budget zijn. "Doordat je nu nog een reddingsboei van middelen hebt om op terug te vallen durf je ook in het diepe te springen op gebied van experimenteren", werd gesteld. Dat ligt anders als het helemaal verboden wordt. Innovaties moeten worden gestimuleerd en de afgelopen jaren is er al veel bereikt. De komende jaren zal dat nog verder ontwikkeld moeten worden. De speelruimte naar 2030 wordt sowieso al steeds meer beperkt. De tussenliggende periode moeten we gebruiken om te experimenteren door bijvoorbeeld pilots etc.

Toen de deelnemers werden gevraagd om mogelijke oplossingen aan te dragen kwamen zij met het voorbeeld om voor bepaalde kruiden wel pleksgewijs middelengebruik toe te staan. Een nadeel hiervan zou kunnen zijn als er nieuwe soorten op komen die er nu nog niet zijn. Ook zagen zij een model voor zich waarbij de meerkosten van het niet-gebruiken van chemische middelen vergoed zou worden, maar dat er dan ook aan een calamiteitenfonds gedacht moest worden om bijvoorbeeld een mislukte oogst te vergoeden. Ook werd er door een deelnemer geopperd om de toewijzing van subsidie achteraf te doen. Er werd bedoeld op



Publieke Zaken
Lange Houtstraat 15b
2511 CV Den Haag

info@publiekezaken.eu
www.publiekezaken.eu

twee verschillende pakketten, een waarbij middelengebruik is toegestaan en een waarbij het niet is toegestaan. Door achteraf de subsidie dan toe te kennen zou dat een stimulans zijn om aan de slag te gaan met het niet gebruiken van chemische middelen, maar heb je toch een optie als het dreigt mis te gaan. Het 4-ogenprincipe wordt momenteel in de collectieven al gebruikt maar zou ook wellicht een toevoeging kunnen zijn aan de subsidieregeling. Er moet dan worden overlegd met een collega voordat middelen gebruikt kunnen worden op de ANLb-gronden.

De deelnemers gaven ook aan dat er te weinig kennis is in het ANLb. Kennisdeling en kennisvermeerdering zouden de sleutel kunnen zijn. Dit geldt niet alleen voor de boeren, maar ook voor de toeleveranciers, loonwerkers etc. Belangrijk is ook dat wordt aangesloten bij lopende initiatieven en proefboerderijen en dat loonwerkers ook worden meegenomen. Innovaties in machines en technieken bij loonwerkbedrijven kunnen leiden tot versnelde reductie van het gebruik van middelen. Verdiepingsvragen kunnen hiervoor zijn hoe innovaties kunnen worden gestimuleerd en hoe er op de graslanden en bij de maisteelt wordt omgegaan met de huidige praktijk dat volvelds bestrijden nog is toegestaan en gangbaar is. Een gesprekspartner gaf aan dat in veenweidegebieden nog wel volveldse bespuitingen met herbiciden plaatsvinden. Een verdiepingsvraag is ook hoe vaak dit voorkomt en welke impact een mogelijk verbod voor deze categorie heeft. Vanuit de akkerbouw werd aangegeven dat dit niet meer gebeurt bij het akkerrandenbeheer.

Conclusies en aanbevelingen

Uit de verkenning kan worden gedestilleerd dat gekozen kan worden uit een aantal beleidsalternatieven voor het ANLb.

1. Alsnog het invoeren van een totaalverbod op het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen in het ANLB per 2023, in de vorm van een uitsluitingsgrond voor het toekennen van subsidie. Hierin zijn twee varianten te onderscheiden, namelijk een variant van een verbod zonder meer en een variant waarin de extra lasten en kosten voor de bedrijfsvoering worden gecompenseerd door middel van een verhoging van de subsidie.
2. Het bieden van een keuzemogelijkheid aan de deelnemers van de collectieven in de vorm van een (kostendekkende) plus op de subsidie, indien geheel wordt afgezien van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Na verloop van tijd kan worden geïnventariseerd in welke mate gebruik is gemaakt van deze vrijwillige keuzemogelijkheid en in welke mate dit heeft geleid tot minder gebruik.
3. Het invoeren van het verbod voor de categorieën: insecticiden, fungiciden en nematiciden in combinatie met het voorschrift om het gebruik van herbiciden te beperken tot pleksgewijze toepassing. Mogelijk moet hier dan ook een nieuwe



Publieke Zaken
Lange Houtstraat 15b
2511 CV Den Haag

info@publiekezaken.eu
www.publiekezaken.eu

doorrekening komen voor de vergoeding als volvelds bestrijden wordt verboden. Als aanvulling hierop, voor zover nodig, nog de introductie van het 'vier-ogen-principe' bij de collectieven. Deze nuancering neemt het grootste knelpunten en bezwaren weg.

4. Aanvullend kan op alternatief 3 nog worden overwogen om in 2030 alsnog een totaalverbod te introduceren, in het licht van het nationale beleid dat is gericht is op het terugbrengen van de emissies naar nagenoeg nul.

Voor het generiek terugdringen van het middelengebruik zijn de volgende beleidsalternatieven en kansen geïdentificeerd:

1. Een nadere verkenning met de brancheorganisaties om de vraag te beantwoorden op welke wijze de kennis van minder belastende bedrijfsmodellen en innovatieve technieken en werkmethoden bij ondernemers kan worden vergroot. De honger naar kennis is groot. Daarbij dient in beeld te worden gebracht, welke condities nodig zijn om de overschakeling mogelijk te maken en innovaties te versnellen. In de verkenning is duidelijk geworden dat het zoeken van aansluiting op (lopende) initiatieven en bestaande kenniskringen in de branches de voorkeur heeft boven een separate provinciale aanpak. De inspanningen en facilitering vanuit het ministerie van LNV zijn ook primair gericht op de branches. Cofinanciering uit provinciale middelen, zo mogelijk in combinatie met Europese middelen, kunnen de initiatieven versterken en versnellen.
2. Bedrijfsmodellen die biologisch, meer natuurinclusief of minder natuurbelastend (bijv. zonder grondkering) zijn, bieden het meest duurzame uitzicht op het reductie van het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen en het behalen van natuur- en milieuwinst. Een deel van de ondernemers in de agrarische sector is in beginsel bereid om een overstap naar deze bedrijfsmodellen te maken. Het nieuwe GLB, dan in Nederland wordt vertaald in een Nationaal Strategisch Plan (NSP), en de uitwerking van de Farm to Fork-strategie van de EU biedt kansen om transitie te versnellen. Het is aan te bevelen om het provinciaal landbouwbeleid te herijken zodra het regeerakkoord en het NSP zijn vastgesteld, om te beoordelen wat de mogelijkheden zijn om transitie binnen de provincie te versnellen.
3. Via actief grondbeleid kan worden gestuurd op de reductie van middelengebruik in de gebieden waar intensievere bedrijfstypen het meest conflicteren met natuurwaarden en de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De aanpak van de stikstofproblematiek zal naar verwachting gepaard gaan met een herinrichting van een deel van het landelijk gebied, wat koppelkansen biedt. De creatie van buffergebieden kan gepaard gaan met het creëren van robuustere weidevogelgebieden, zoals met het Aanvalsplan Grutto wordt beoogd.
4. Het aangaan van een dialoog met publieke en private verpachters van grond is aan te bevelen, om in beeld te brengen of en in welke mate er kansen zijn c.q. er bereidheid is om via pachtvoorwaarden het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te verminderen en de bodemkwaliteit te verbeteren.



Publieke Zaken
Lange Houtstraat 15b
2511 CV Den Haag

info@publiekezaken.eu
www.publiekezaken.eu

5. Een permanente vorm van dialoog met vertegenwoordigers van overheden, bedrijfsleven, NGO's en kennisinstelling kan helpen om kansen op reductie van de inzet van middelen (sneller) te identificeren, knelpunten die reductie belemmeren (sneller) weg te nemen, bij te dragen aan de transitie in de landbouw en het vergroten van kennis en begrip onder de actoren. Of en in hoeverre dit binnen de bestaande overlegstructuren kan worden georganiseerd, moet nader worden gezien.