

Notitie Stadswerk inzake gebruik bestrijdingsmiddelen in de openbare ruimte

Datum: 15 september 2011
Opgesteld door: Jan Hekman, Ecoconsult, adviseur Stadswerk
Willem van Leeuwen, namens bestuur Stadswerk
(met medewerking van Ronald Mulder, voorzitter en Rob Karsten, directeur)
Conform afspraak: in NAP werkgroep III, Ministerie I&M, op 31 augustus 2011

Inleiding

De vereniging Stadswerk Nederland koerst op chemievrij beheer van de openbare buitenruimte. Gedurende haar gehele bestaan heeft de vereniging zich tot taak gesteld het bevorderen van een duurzame leefomgeving, in stand gehouden door duurzame beheermaatregelen en veilig voor gebruikers van de openbare ruimte. In 1997 ondertekenden Stadswerk en andere betrokken partijen, waaronder 4 ministeries, de Bestuurlijke Afspraken (het zogenaamde 'convenant') met als doel: in 2000 fors minder bestrijdingsmiddelengebruik in de openbare ruimte (90% emissievermindering). Veel gemeenten hebben dit doel bereikt, maar andere ook niet.

Een drietal ontwikkelingen beïnvloedt de bestuurlijke keuzes die gemeenten nu maken ten aanzien van het beheer en onderhoud van hun openbare ruimte:

- o de ontwikkelde chemievrije onderhoudstechnieken en de doorontwikkeling daarvan
- o de marktprijsontwikkelingen van de verschillende technieken
- o de bezuinigingen van de afgelopen jaren

De helft van de gemeentelijke onkruidvrij te houden verhardingen wordt op dit moment chemievrij beheerd. Voor beheer van beplantingen ligt dit rond de 75%.

De meeste bestrijdingsmiddelen worden gebruikt op verharde oppervlakten. Onder invloed van neerslag ontstaat het probleem van afspoeling naar het oppervlaktewater. Op veel plaatsen in Nederland worden concentraties aangetroffen die boven de drinkwaternorm uitstijgen. Bij piekbelastingen zijn concentraties van vele honderden maal de drinkwaternorm geen uitzondering. Chemische middelen in oppervlaktewater en grondwater vormen een probleem voor de drinkwaterbereiding.

Opdrachtnemende partijen in gemeenteland, degenen die het onderhoud van de openbare ruimte uitvoeren, voeren weliswaar de verstrekte opdrachten uit maar zijn gevoelig voor wisselend beleid. Wel of niet chemievrij onderhoud vraagt verschillende technieken met bijbehorende machines. Een aantal opdrachtnemende bedrijven voert onkruidbeheer volledig uit op niet-chemische wijze; andere maakt het niet uit op welke wijze de uitvoering is voorgeschreven.

Ook bedrijven en particulieren onderhouden buitenruimte. Zij zijn zich vaak niet bewust van wet- en regelgeving. Hun keuze in de wijze van onderhoud kan conflicteren met de gemeentelijke beleidskeuze en de effecten van dit beleid dus negatief beïnvloeden. Gemeentelijk duurzaam beleid kan daarentegen wel als voorbeeld dienen voor particulieren en bedrijven.

Stadswerk heeft o.a. als taak de belangen van gemeenten te behartigen bij inrichting en beheer van de openbare ruimte. Zij doet dit door gemeentelijke vakdisciplines bijeen te brengen in vakgroepen, conferenties en congressen en daarin vakmatige relevante en innovatieve ontwikkelingen aan de orde te stellen. De vakgroepleden dragen de verworven

inzichten vervolgens uit naar hun gemeentebestuurders of verwerken deze direct in hun beheer. Daarnaast treedt het bestuur van Stadswerk in overleg met diverse (overheids)instanties, indien de beheerpraktijk van haar leden daarom vraagt.

Openbare ruimte

De buitenruimte is deels publiek, deels privaat. Het publieke deel is in beheer bij de overheid, het private deel bij bedrijven en particulieren. Openbare toegankelijkheid geldt voor de publieke terreinen en delen van de private terreinen. Zo zijn gronden van woningbouwverenigingen meestal publiek toegankelijk en onderscheiden deze zich vaak niet of nauwelijks van publieke terreinen.

Begraafplaatsen en sportvelden zijn als semi-openbaar te beschouwen en doorgaans ook in beheer bij de gemeentelijke overheid.

Bedrijventerreinen, zoals bijv. bedrijvenparken, zijn meestal openbaar toegankelijk maar kennen restricties in het gebruik. Het daarbij toegepaste parkmanagement bestaat veelal uit een combinatie van publieke en private partijen.

EU- en Rijksbeleid

- De EU-richtlijn (2009) beoogt voor de openbare ruimte dat op kwetsbare plekken geen bestrijdingsmiddelen worden gebruikt. Echter, in grote delen van de buitenruimte kunnen gebruikers in aanraking komen met gebruikte middelen.
- Rijksbeleid is onder andere verwoord in de Nota Duurzame Gewasbescherming (2004). Verwezen wordt hierin naar de Bestuurlijke Afspraken van de diverse sectoren en betrokken ministeries van 1997; geattendeerd wordt op de behaalde zeer geringe resultaten.

Onderstaande tekst is het onderdeel niet-landbouw, zoals verwoord in de Nota Duurzame Gewasbescherming.

“Bij het niet-landbouwkundig gebruik van gewasbeschermingsmiddelen gaat het om middelen die worden gebruikt in beplantingen en begroeide terreinen, op onbeteelde terreinen en verhardingen, in voorzieningen die worden aangelegd en beheerd, anders dan voor agrarische productie en om middelen die worden gebruikt in particuliere tuinen en volkstuinten.

De omvang van de emissie naar het oppervlaktewater is van betekenis, alhoewel het gebruik in de sector slechts een fractie is van het totale gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Met name de afspoeling van middelen die zijn toegepast op verhardingen vormt een belangrijke emissieroute. In maart 1997 heeft de overheid met een aantal organisaties het convenant Openbaar Groen gesloten met als doel emissie van onkruidbestrijdingsmiddelen terug te dringen. In 2002 is het convenant geëvalueerd. Uit de evaluatie is gebleken dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op verhardingen nog steeds aanzienlijk is. Dit terwijl er goede alternatieven bestaan. Het is van groot belang om met name het gebruik op verhardingen terug te dringen, aangezien dit leidt tot knelpunten bij de bereiding van drinkwater. De volgende maatregelen worden genomen om toepassing van alternatieve methoden aan te moedigen:

- De overheid zal, samen met andere overheden (provincies gemeenten, waterschappen) en andere belanghebbenden (bv. VEWIN en Nefyto), alle beschikbare kennis en praktijkervaringen met niet-chemische methoden van onkruidbeheer op verhardingen inventariseren. Op basis daarvan wordt een selectie gemaakt van kansrijke maatregelen, met oog voor de praktische implementeerbaarheid van de maatregelen en de verschillen tussen de beoogde doelgroepen. Het eindrapport met aanbevelingen voor alle relevante actoren zal naar verwachting in de eerste helft van 2005 gereed zijn.
- De mogelijkheden voor het inzetten van certificaten (Duurzaam Onkruid Beheer, Milieukeur) wordt onderzocht. Daarnaast gaat het kabinet na of het mogelijk en wenselijk is om nog aanvullende sturingsinstrumenten in te zetten”.

Gemeentelijke uitvoering en effecten

Zoals vermeld wordt het beheer van 50% van de onkruidvrij te houden gemeentelijke verharde oppervlakten niet-chemisch uitgevoerd. Ondanks bezuinigingen schakelen nog steeds gemeenten over. De reden hiervoor zou kunnen worden gezocht in de gedaalde kosten van de niet-chemische methoden. Voorbeelden van gemeenten die al tientallen jaren hun groenbeheer en verhardingenbeheer chemievrij uitvoeren zijn Utrecht, Zwolle, Groningen, Leeuwarden, Assen, Arnhem, Nijmegen, Eindhoven, Breda. De kwaliteit van de openbare ruimte is hier doorgaans stabiel dan die wordt bereikt met de huidige wijze van inzet van bestrijdingsmiddelen.

Verharde oppervlakten:

Sinds 1 januari 2007 mag chemische onkruidbestrijding op verhardingen alleen volgens de DOB-methode (Duurzaam Onkruid Beheer) worden uitgevoerd. Uitvoering door gecertificeerde bedrijven is verplicht.

Openbaar Groen:

In het openbaar groen is nog een aantal bestrijdingsmiddelen toegelaten. Tengevolge van het intrekken van de toelating van dichlobenil-bevattende middelen is een deel van de gemeenten gestopt met chemisch onkruidbeheer, terwijl een deel andere middelen inzet (o.a. Roundup)

Onderzoek heeft uitgewezen dat van de hoeveelheid bestrijdingsmiddelen die het oppervlaktewater bevat, 75% afkomstig is van de emissie vanaf verhardingen (Alterra rapport, 2002; R. Kruijnen). Het gebruik van glyfosaat op verhardingen is minder dan 1,5% van het totale bestrijdingsmiddelengebruik in Nederland.

Maatschappelijk draagvlak

Draagvlak voor gebruik van bestrijdingsmiddelen hangt voor een deel af van de maatschappelijke context. In agrarische gebieden met veel bestrijdingsmiddelengebruik (akkerbouw, fruitteelt, kassengebieden) is de acceptatie van het gebruik doorgaans groter. Draagvlak voor bestrijdingsmiddelengebruik in grotere plaatsen en gemeenten is daarentegen vaak gering of afwezig. Van de gemeenten met een inwonertal van meer dan 75.000, gebruikt maar een klein deel bestrijdingsmiddelen. Bewoners zijn mondiger dan voorheen en meer betrokken bij hetgeen in de openbare ruimte wordt uitgevoerd. Steeds vaker is het al dan niet toepassen van bestrijdingsmiddelen een zaak waarover bewoners meebeslissen of in ieder geval een zienswijze kunnen geven. Velen accepteren niet dat toxische stoffen worden gebruikt in het domein waar zij zich begeven, hun kinderen spelen of waar hun huisdieren vertoeven. Vaker wordt duurzaam beheer gekoppeld aan integriteit van de lokale overheid en haar verplichte zorg voor een veilige woonomgeving.

Stand van de techniek.

Doorontwikkeling van de niet-chemische technieken vindt nog voortdurend plaats. In de toekomst mag een verdere kostenverlaging worden verwacht. Voor wat betreft de chemische uitvoering mag juist worden verwacht dat hier zeker geen daling van kosten wordt verwacht omdat toepassingsregels strenger worden. In de regel zijn de kosten voor niet-chemisch beheer een factor 1,5 hoger dan de kosten van de chemische toepassing. Daarbij moet in de overweging worden genomen dat de kosten van filtering van de bestrijdingsmiddelen die worden gemaakt door de drinkwaterbereiders chemisch beheer nog extra duurder maakt. De filterkosten komen echter niet voor rekening van de gemeenten of andere overheden, maar worden betaald door de afnemers van drinkwater. Het is een maatschappelijke kostenpost die wordt opgelegd tengevolge van onder andere gemeentelijke beheerkeuzes.

Op dit moment wordt er gewerkt aan doorontwikkeling van twee belangrijke niet-chemische technieken. Gelijkschakeling van beheerkosten van deze technieken met die van de chemische methode lijkt niet ver weg.

Beleid Stadswerk

De overtuiging van Stadswerk is dat het gebruik van toxische middelen in de openbare ruimte niet meer van deze tijd is. Bewoners willen zich veilig voelen in de woonomgeving en verwachten dat de overheid deze veiligheid garandeert. Stadswerk zet daarom de lijn voort die zij heeft voorgestaan en uitgedragen vanaf haar betrokkenheid bij de totstandkoming van het Meerjarenplan Gewasbescherming (1989). Vanuit dit beleid heeft Stadswerk - destijds als partner van de GroenRaad - van harte meegewerkt aan de totstandkoming van de Bestuurlijke Afspraken (het 'convenant') en deze mede-ondertekend.

Stadswerk is van mening dat met de huidige emissies van vooral glyfosaat doorgaan met het inzetten van bestrijdingsmiddelen niet verantwoord is. De regels ten aanzien van de toepassing blijken de afgelopen jaren tengevolge van sterk verhoogde neerslag en van een minder dan vroeger voorspelbaar neerslagpatroon moeilijk of vaak niet te hanteren (minder 'spuitdagen'). Er wordt bijvoorbeeld vaak gespoten op verhardingen met overmatige onkruidgroei, waardoor maximaal te hanteren doseringen worden overschreden. Deze kwetsbaarheid van de chemische methode blijkt uit de vele verbaliseringszaken door de AID van chemie-gebruikende gemeenten. Stadswerk vindt dat de tijd voor gemeenten is gekomen om te investeren in een duurzame toekomst.

Een belangrijke peiler onder duurzaam beheer is voorlichting. Stadswerk maakt hiervan werk. Gedurende de afgelopen decennia zijn door middel van studiedagen en themabijeenkomsten gemeenten bewust gemaakt van hun mogelijkheden om zich duurzaam te profileren. Vaak gebeurde dit in samenwerking met partners, zoals het programma Beheer in Balans dat samen met het ministerie van Verkeer en Waterstaat werd opgezet. Voorlichting en themabijeenkomsten hebben geleid tot een substantiële vermindering van het gebruik van bestrijdingsmiddelen.

Stadswerk overlegt ook met individuele gemeenten. Een veel gehoorde stelling van bestuurders is dat er duidelijkheid moet komen inzake de toelating van bestrijdingsmiddelen in de openbare ruimte. Deze toelating zorgt voor de spagaat waarin bestuurders verkeren: de keuze tussen enerzijds chemiegebruik en lagere kosten en anderzijds het kiezen voor duurzaamheid en - momenteel nog - hogere kosten.

Afbouw bestrijdingsmiddelengebruik

Het bovenstaande laat zien dat de stap voor het uitbannen van bestrijdingsmiddelen in de openbare ruimte minder groot is dan velen denken. Gemeentelijke beheerders zijn al jaren lang voorbereid op de omschakeling, zo deze nog moet plaatsvinden. Stadswerk adviseert om het gebruik van bestrijdingsmiddelen in de openbare ruimte binnen afzienbare tijd af te bouwen. Rekening houdend met de afschrijving van apparatuur voor chemisch beheer die bedrijven of gemeenten hebben aangeschaft.