

Vergaderjaar 2010–2011

27 858

Gewasbeschermingsbeleid

Nr. 92

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 oktober 2010

Op 22 januari 2007 is u het Beleidsprogramma biociden¹ aangeboden (TK, 2006–2007, 27 858, nr. 59). In deze brief wil ik u nader berichten over de voortgang van dit beleidsprogramma.

Het beleidsprogramma

In het beleidsprogramma is de ambitie om te komen tot een «maatschappelijk verantwoord gebruik van biociden²» neergelegd. De belangrijkste doelen van het beleidsprogramma zijn:

- Uitsluitend gebruik van toegelaten biociden en gebruik conform gebruiksvoorschriften bij die toelating
- Biociden alleen gebruiken als het echt nodig is
- Beschikbaarheid van een adequaat middelenpakket
- Verbetering van de communicatie tussen betrokken bedrijven en overheden

Hierbij informeer ik u over deze vier doelen, maar vooraf geef ik een schets van het systeem. Ik eindig de brief met een korte samenvatting en een blik op de toekomst.

Nationale en Europese regelgeving betreffende biociden

De Europese Richtlijn 98/8/EC betreffende het op de markt brengen van biociden voorziet onder andere in een Europees harmonisatietraject voor de beoordeling van alle werkzame stoffen die gebruikt worden in middelen voor het bestrijden van ongewenste organismen (biociden). Na een aanvankelijke trage start komt het nu op gang, mei 2014 moet het Europese beoordelingstraject zijn afgerond (dit traject is met 4 jaar verlengd, de aanvankelijke einddatum was 14 mei 2010). De toelating van biociden (de middelen zoals ze op de markt komen) valt onder het regime van de richtlijn aan de nationale overheden. In de Biocidenrichtlijn is gekozen voor een gefaseerde harmonisatie op Europees niveau. Lidstaten

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

² Biociden zijn de niet-landbouw bestrijdingsmiddelen zoals houtverduurzamingsmiddelen, desinfectantia en insecticiden. Deze middelen mogen alleen gebruikt worden als ze een toelating hebben van het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden op grond van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

mochten onder het overgangsrecht kiezen om de bepalingen van de richtlijn toe te passen of voor het in standhouden van hun eigen nationale systematiek. Alle lidstaten hebben voor de laatste optie gekozen. Hierdoor is in Europa sprake van een zogenaamde ongelijk speelveld.

In Nederland geldt de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, die sinds oktober 2007 van kracht is. Deze wet heeft de Bestrijdingsmiddelenwet uit 1962 vervangen. De systematiek die in de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden is vastgelegd komt voor een belangrijk deel overeen met die van de richtlijn. Dit in tegenstelling tot de systematiek van veel andere landen.

De lidstaten krijgen, nadat de Europese stofbeoordeling heeft geleid tot plaatsing op een lijst met toegelaten stoffen (bijlage I, IA of IB van de richtlijn), twee jaar de tijd om hun nationale toelating van de middelen waarin de werkzame stof aanwezig is in lijn te brengen met de gemeenschappelijke beginselen zoals vastgelegd in de richtlijn. Daarmee wordt voor die middelen het overgangsregime beëindigd. Doordat het plaatsen van werkzame stoffen op de bijlage van de Richtlijn van start is gegaan, zullen de verschillen in toelatingen van biociden tussen de lidstaten geleidelijk steeds kleiner worden. Vanaf 2016 zal er voor het overgrote deel van de middelen geen sprake meer zijn van een ongelijk speelveld.

Op 12 juni 2009 heeft de Europese Commissie een voorstel gepubliceerd voor een Verordening Biociden (COM(2009) 267 definitief). Deze verordening zal de richtlijn vervangen en heeft, in tegenstelling tot de richtlijn, directe werking in alle lidstaten. Door middel van een BNC-fiche (TK 22 112, nr. 896) bent u geïnformeerd over het voorstel van de commissie en over de inzet van het kabinet op hoofdlijnen.

Bij de start van de Europese beoordeling van werkzame stoffen werd duidelijk dat er een beperkte beschikbaarheid is van gemeenschappelijke Europese methodieken op basis waarvan risico's kunnen worden beoordeeld. Gezien het hoge niveau van onze kennisinstututen neemt Nederland het voortouw. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) is sindsdien actief geweest bij het opstellen van modellen en methodieken ten behoeve van de Europese harmonisatie van stofbeoordelingen. Daarnaast neemt Nederland het voortouw op gebied van de ontwikkeling van beoordelingsmethodieken voor werkzaamheid, o.a. voor rodenticiden, insecticiden en desinfectantia. Het College voor de Toelating van Gewasbeschermingsmiddelen en Biociden (Ctgb) heeft een handleiding opgesteld voor de inhoudelijke beoordeling in het kader van het nationale toelatingsproces. Dit wordt afgestemd met andere lidstaten met als doel te komen tot een gemeenschappelijke Evaluation Manual. Ook in het licht van de huidige discussie rondom de concept-verordening over het toelatingssysteem, het voorstel voorziet in een deels nationaal en deels gecentraliseerd toelatingssysteem, is het ontbreken van gemeenschappelijke beoordelingsmethodieken een zorgpunt. Enerzijds onderschrijft Nederland de harmonisatie doelen van de Europese Commissie op het terrein van biociden, anderzijds wil Nederland niet inleveren als het gaat om het niveau van bescherming van mens, dier en milieu. Daarom zal Nederland ook de komende jaren sterk in blijven zetten op zijn rol als «gidsland» in Europa.

Uitsluitend gebruik van toegelaten biociden conform gebruiksvoorschriften bij die toelating

Een maatschappelijk verantwoord gebruik van biociden vereist dat er alleen biociden gebruikt worden waarvan de risico's voor mens en milieu zijn beoordeeld en geaccepteerd. In de brief van 23 februari 2009 (TK, vergaderjaar 2008–2009, 27 858, nr. 75) werden de resultaten van de eerste inventarisatie van middelen zonder toelating die in Nederland

beschikbaar zijn aan u uiteengezet (conclusie: het aantal beschikbare middelen zonder toelating is groot). Bovendien is aangegeven hoe een einde gemaakt zal worden aan deze ongewenste situatie. Deze aanpak wordt aangeduid met de term «gedifferentieerd handhaven».

Het is niet de bedoeling om de Nederlandse markt vrij van biociden te maken. Integendeel, een van de ambities is de beschikbaarheid van een adequaat middelenpakket. Daarom is er, zoals aan u in bovengenoemde brief gemeld, gekozen voor een systeem waarbinnen aangemelde middelen die aan bepaalde criteria voldoen voorlopig op de markt mogen blijven.

De termijn van aanmelden voor het gedifferentieerd handhaven is 15 september 2009 gesloten. De middelen zijn ingedeeld in drie categorieën op basis van een risico-inschatting. De verhouding over de verschillende categorieën is ongeveer 36 % rood/24% oranje/40% geel. Voor de middelen uit de rode categorie zullen de dossiers als eerste ingediend moeten worden, zodat deze als eerste beoordeeld worden. Hierbij wordt veel aandacht besteed aan een goede communicatie met het bedrijfsleven over bijvoorbeeld termijnen, voorwaarden, kosten, consequenties en dossiereisen.

De lijst van middelen die onder het beleid van gedifferentieerd handhaven vallen is gepubliceerd in de Staatscourant. Hierop staan 630 middelen. Een actuele lijst van middelen is te vinden op de website van het Ctgb. Er kunnen namelijk nog middelen afvallen als niet aan de voorwaarden voor aanmelding voldaan wordt.

Het van de markt halen van biociden die geen toelating hebben en niet zijn aangemeld voor het beleid van gedifferentieerd handhaven heeft de komende periode een hoge prioriteit. De inspectiediensten zijn hier reeds mee gestart.

De inspecties richten zich ook op specifieke doelgroepen waar het onjuist gebruik van biociden kan leiden tot onacceptabele risico's. Ervaringen naar aanleiding van inspecties leert dat wettelijke gebruiksvoorschriften kunnen worden verbeterd. Dit soort signalen worden opgepakt en komen ten goede aan de naleving en de handhaving. Zo zal een werkgroep van verschillende betrokkenen in 2010 verbetervoorstellen presenteren voor het wettelijk gebruiksvoorschrift.

Als gevolg van het intensiveren van het toezicht op het gebruik van biociden door de samenwerkende inspecties zijn veel bedrijven nu beter geïnformeerd. Zij weten meer van de verplichtingen en zijn zich bewust dat er gehandhaafd wordt op niet naleven. In het kader van een meerjarig handhavingprogramma wordt het naleefgedrag van diverse doelgroepen in beeld gebracht met als doel om dat waar mogelijk te verbeteren. Sommige branches kennen een goed naleefgedrag, soms onbewust, terwijl andere nauwelijks weet hebben van de regelgeving en vele niet toegelaten middelen gebruiken.

De intensievere aandacht betekent ook dat onduidelijkheden in de wetgeving zichtbaar worden. Daar waar dat tot uitvoeringsproblemen leidt wordt zo spoedig mogelijk in een oplossing voorzien. Zo is er in overleg met brancheorganisaties en het platform gewerkt aan een eenduidige interpretatie van de huidige regelgeving op het gebied van biociden. Een voorbeeld hiervan is de door de Voedsel en Waren Autoriteit opgestelde systematiek voor de indeling van biociden voor menselijke hygiëne (PT1 biociden) in overleg met de branches voor was- en reinigingsmiddelen en cosmetica, het platform en de Inspectie voor de Gezondheidszorg.

De ervaringen van de Inspecties worden ook gebruikt in het traject van de totstandkoming van de EU-verordening. Bovendien heeft Nederland het

belang van afstemming tussen lidstaten op het terrein van de handhaving van biocidenregelgeving onder de aandacht gebracht in Europa.

Alleen biociden gebruiken als het echt nodig is

Het gebruik van biociden brengt voordelen met zich mee. Denk aan een langere levensduur van hout, desinfectie in de zorg, optimale waterkwaliteit van water in zwembaden, vermindering van overlast door insecten enzovoort. Aan de andere kant staan hier ook risico's voor mens, dier en milieu tegenover. Daarom moet er aandacht besteed worden aan preventieve maatregelen bij de bestrijding van organismen. Dit is met name belangrijk waar risico's bestaan van het optreden van resistentie tegen biociden.

De afgelopen jaren zijn er aanwijzingen dat er resistentie voorkomt onder ratten en muizen in Nederland voor de toegelaten rodenticiden in Nederland. Zo zijn in de gebieden Twente, in de grensstreek met Duitsland, de provincie Limburg en in delen van de Randstad resistente ratten aangetroffen. Resistentie onder muizen geeft in stadskernen problemen. In dit verband is ook een verwijzing naar het door de WHO uitgebrachte rapport over stedelijke plaagdieren¹ op zijn plaats. Dit rapport gaat over de gevaren van plaagdieren in de stedelijke omgeving voor de volksgezondheid. Ook in de ons omringende landen en bij de Europese Commissie bestaan zorgen over resistentie onder ratten en muizen.

Resistentie wordt mede veroorzaakt door het ondeskundig gebruik, dan wel onnodig gebruik van biociden. Ratten en muizen zorgen voor overlast, onhygiënische situaties, verspreiden ziektes voor mens en dier en ze ondermijnen ook de veiligheid van gebouwen door aantasting van elektriciteitskabels en de constructie.

Deze resistentieproblematiek is aanleiding geweest voor het oprichten van een Initiatiefgroep dierplaagbestrijding. In deze Initiatiefgroep zijn diverse actoren vertegenwoordigd, zoals opleidings- en exameninstututen, kennis- en onderzoeksinstituten, de sector van professionele plaagdierbestrijders, LTO, de industrie en de overheid. Met elkaar hebben wij een aantal onderwerpen benoemd die verder uitgediept zijn in diverse werkgroepen:

- Resistentieproblematiek: er is geen wetenschappelijk onderbouwd onderzoek dat een beeld geeft van de ernst en de omvang van de resistentieproblematiek onder ratten en muizen in Nederland en de belangrijkste oorzaken. In gevallen waarin rodenticiden niet werken, is het niet altijd duidelijk of dit daadwerkelijk komt door resistentie of door onjuiste bestrijding. Er zijn geen handzame methoden beschikbaar om resistentie aan te tonen en er wordt niet gemonitord.
- Het vakbekwaamheidsniveau van de professionele dierplaagbestrijder moet, met het oog op de complexe problematiek van dierplagen, worden verhoogd. Er is bijvoorbeeld meer kennis nodig van «integrated pest management», een geïntegreerde aanpak die gericht is op preventie van plaagdieren.
- Biociden die uitsluitend bedoeld zijn voor toepassing door professionele dierplaagbestrijders zoals middelen ter bestrijding van ratten, mogen gebruikt worden door agrariërs op het eigen bedrijf. Agrariërs zijn uitgezonderd van de verplichting in het bezit te zijn van een geldig vakbekwaamheidsbewijs. Op grond van expert judgement lijkt het aannemelijk dat mede hierdoor de resistentie onder ratten is toegenomen.

Er zijn twee mogelijkheden om dit probleem te verminderen. De eerste optie is verhoging van het kennisniveau van agrariërs die gebruik willen maken van middelen die uitsluitend bedoeld zijn voor professionele dierplaagbestrijders. De tweede optie is het schrappen van de

¹ Public health significance of urban pests van Xavier Bonnefoy, Helge Kampen en Kevin Sweeney, gepubliceerd door het WHO Regionaal Kantoor voor Europa in 2008.

uitzondering die nu gemaakt wordt voor agrariërs. Een combinatie van beide voorstellen is ook mogelijk.

Naar aanleiding van deze uitkomsten heb ik besloten om een quick scan uit te laten voeren om een beeld te krijgen van de ernst en de omvang van de resistentieproblematiek onder ratten en muizen in Nederland en de belangrijkste oorzaken. Daarnaast zal ik, samen met het ministerie van LNV, de ontwikkeling ondersteunen van een test waarmee resistentie eenvoudig kan worden vastgesteld. Bovendien zal ik, in overleg met de sector, overgaan tot aanpassing van de eindtermen van het vakbekwaamheidsbewijs voor de professionele bestrijder. Tenslotte zal ik, in overleg met de agrarische sector, nagaan wat de beste manier is om de kans op resistentie als gevolg van het gebruik door agrariërs zoveel mogelijk te verkleinen.

Daarnaast heb ik ook oog voor andere signalen die mij bereiken over het optreden van resistentie (bijvoorbeeld onder schimmels en bacteriën) voor werkzame stoffen in biociden. Indien noodzakelijk zal ik, samen met betrokken partijen, nagaan hoe preventieve maatregelen beter benut kunnen worden bij de bestrijding van deze organismen. Dit is een van de acties die ik via het recent opgerichte Kennisnetwerk Biociden vorm kan geven. Ik licht het Kennisnetwerk biociden toe onder het kopje Communicatie.

Beschikbaarheid van een adequaat middelenpakket

Voor de toepassingen waarvoor een biocide nodig is, moeten er ook daadwerkelijk biociden beschikbaar en toegelaten zijn. Ontbreken van geschikte middelen kan leiden tot gezondheidsrisico's en economische schade. Bovendien is het van belang dat innovatieve producten, die door innovaties beter werkzaam zijn of minder risico's voor gezondheid en milieu met zich meebrengen, beschikbaar zijn op de Nederlandse markt. In het Beleidsprogramma is een aantal drempels genoemd die het middelenpakket onder druk zetten. Hiervoor worden in het Beleidsprogramma oplossingen aangedragen.

Een van de problemen die gesignaleerd zijn in het Beleidsprogramma is de onzekerheid voor een bedrijf dat een toelating voor een biocide in Nederland wil aanvragen met betrekking tot verlies van dataprotectie. De Richtlijn bepaalt dat dossiergegevens die ingediend worden ten behoeve van een nationale toelating, een dataprotectie kennen die beperkt is tot 14 mei 2014. Indien deze gegevens eerst worden ingediend ten behoeve van de Europese toelating van de betreffende werkzame stof(fen), dan geldt dataprotectie tot 10 jaar na opname in de Richtlijn (door plaatsing van de stof op de bijlage van de Richtlijn). Aangezien nagenoeg alle dossiers voor bestaande werkzame stoffen Europees zijn ingediend, speelt dit probleem niet meer.

Een ander probleem dat genoemd staat in het Beleidsprogramma is het faseringsprobleem. Studies die nodig zijn bij het indienen van een aanvraag tot toelating zijn veelal afgestemd op het traject van de Europese harmonisatie en waren dus nog niet volledig beschikbaar voor een nationale toelatingsaanvraag voor een biocide. Ook hier geldt dat dit probleem op dit moment grotendeels is opgelost doordat nagenoeg alle dossiers voor bestaande werkzame stoffen Europees zijn ingediend.

Ook werden drempels voor een toelatingsaanvraag opgeworpen doordat de toelatingsprocedure volgens bedrijven te complex, te duur en te tijdrovend was. Om dit te ondervangen geeft de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden een aantal nieuwe toelatingsvormen, namelijk:

- Wijziging samenstelling

- Vereenvoudigde uitbreiding van de hoofdtoelating
Bovendien heeft het Ctgb de afgelopen jaren verbeteringen in zijn werkprocessen doorgevoerd waardoor het toelatingsproces eenvoudiger is gemaakt en sneller kan worden doorlopen. Dit heeft geresulteerd in een snellere besluitvorming en een verlaging van de kosten in 2009 ten opzichte van 2006. Overigens zullen de verschillen in kosten en doorlooptijd die er tussen lidstaten zijn om een nationale toelating te krijgen als gevolg van de lopende Europese harmonisatie steeds kleiner worden.

Er kunnen situaties ontstaan waarin er «gaten vallen» in het middelenpakket. Om deze gaten op korte termijn te dichten kan een dringend vereiste toelating bij het Ctgb worden aangevraagd of een vrijstelling bij mij. Deze toelating en vrijstelling hebben een beperkte duur. Hiermee kan de nodige rust gecreëerd worden om te werken aan een adequaat middelenpakket voor de langere termijn. Er is tot nu toe geen aanvraag voor een dringend vereiste toelating ingediend en inmiddels is een aantal vrijstellingen voor de duur van 120 dagen afgegeven. Bijvoorbeeld de vrijstelling voor de biocide Vectobac ter bestrijding van de Aziatische tijgermug die Nederland binnenkomt via de import van Lucky Bamboo uit China.

Door het terugdringen van niet toegelaten middelen kunnen knelpunten optreden in bepaalde sectoren voor wat betreft de beschikbaarheid van middelen. Dit zou kunnen leiden tot aanvragen voor dringend vereiste biociden bij het Ctgb. Het RIVM heeft de wettelijke taak de noodzaak van dringend vereiste biociden te beoordelen. De ontwikkeling van kennis aangaande een adequaat middelenpakket zal in dit verband verder vorm moeten krijgen.

In het kader van het bevorderen van een adequaat middelenpakket is het belangrijk dat ik me bewust ben van de consequenties van de regelgeving en beleid aangaande biociden. Daarom sta ik open voor signalen uit de samenleving als het gaat om onduidelijkheden in de regelgeving of ongewenste effecten daarvan.

Bovendien is een eerste verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden voor het opzetten van een fonds voor kleine toepassingen biociden. Door de versnippering van de markt lijkt er voornamelijk onvoldoende draagvlak te bestaan voor het bij elkaar brengen van voldoende financiële middelen. Ook aan de kant van de overheid lijkt het in deze tijd van bezuinigingen financieel niet haalbaar.

Verbetering van de communicatie tussen betrokken bedrijven en overheden

De afgelopen jaren is vanuit mijn ministerie sterk ingezet op een verbetering van de communicatie met het bedrijfsleven. Het beleid voor gedifferentieerd handhaven bijvoorbeeld, is afgestemd met Platform Biociden.

In 2009 heeft RIVM in opdracht van VROM gewerkt aan het oprichten van een Kennisnetwerk en dit is net van start. De eerste resultaten zijn zeer positief: er is veel interesse en diverse partijen hebben zich al binnen het netwerk verenigd rondom specifieke thema's die door partijen zelf zijn aangedragen. Een voorbeeld hiervan is vectorbestrijding (vectoren zijn organismen die ziekte overdragen). Dit is een terrein waar nog veel onduidelijk is: hoe worden de risico's voor de volksgezondheid door het voorkomen van vectoren afgewogen tegen de risico's van de toepassing van biociden? Welke instanties moeten optreden en besluiten nemen bij de uitbraak van een ziekte die overgedragen is door vectoren? Een ander

voorbeeld van zo'n thema is het gebruik van biociden in de dierhouderij. Noodzakelijke middelen zijn hier vaak niet toegelaten. Zaken als communicatie, kennis, opleiding en overzicht over wat noodzakelijke toepassingen zijn, spelen hier een rol. Daarnaast speelt het netwerk al een rol in het ontsluiten en inzichtelijk maken van de regelgeving doordat diverse partijen met problemen dit netwerk nu weten te vinden.

Het netwerk ontwikkelt zich nu voortvarend op basis van persoonlijke contacten en samenwerking. Ik verwacht dat het aanbieden en uitwisselen van kennis via het geplande webportal het succes van het Kennisnetwerk verder zal vergroten. Ik zie dit Kennisnetwerk als een zeer waardevol instrument om de andere drie genoemde doelen van het Beleidsprogramma biociden te verwezenlijken.

Communicatie is voorts een belangrijk onderdeel van het toezicht en de handhaving. De samenwerkende inspecties verstrekken in hun controlebezoeken veel informatie over de regelgeving. Zij constateren dat de brancheorganisaties veelal goed zijn geïnformeerd, maar dat individuele bedrijven nog steeds slecht op de hoogte zijn. Met gerichte acties en communicatie wordt beoogd het kennisniveau te vergroten.

Toekomst

Samenvattend wil ik stellen dat er aanzienlijke stappen gezet zijn om tot een situatie te komen waarin alleen gebruik gemaakt wordt van toegelaten middelen conform voorschriften. Dit blijft de komende periode het speerpunt van het biocidenbeleid. Om hier echt successen te kunnen boeken, heeft handhaving prioriteit. Bovendien heb ik, samen met betrokken partijen, een start gemaakt met een kwaliteitsverbetering in de sector plaagdierbestrijding. Het zal nog enige inspanningen vergen om dit daadwerkelijk tot resultaten te laten komen. Eventueel zal ook in andere sectoren aandacht gevraagd gaan worden voor preventieve maatregelen om problemen van het gebruik van biociden (zoals resistentie) terug te dringen. De noodzaak van een adequaat middelenpakket zal naar mijn verwachting aandacht blijven vragen, o.a. doordat middelen zonder toelating steeds minder beschikbaar zullen zijn. Ik houd oog voor de effecten van het beleid en de regelgeving voor biociden en blijf hierover in overleg met het bedrijfsleven en gebruikers. Ik investeer, voor zover mogelijk, in noodzakelijke kennis en expertise en in het onderhouden van het Kennisnetwerk met alle partijen. Op Europees niveau span ik me in om te komen tot een systeem waar het niveau van bescherming voor mens, dier en milieu zo hoog mogelijk zijn.

In 2011 is een evaluatie van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden voorzien. De volgende voortgangsrapportage betreffende het Beleidsprogramma biociden zal ik u eind 2012 doen toekomen.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. C. Huizinga-Heringa