

Toelichting op het voornemen

1. Achtergrond: overzicht van ontwikkelingen en maatregelen

Inleiding

Bij de toelating van gewasbeschermingsmiddelen vormt de beoordeling van het risico voor waterorganismen een integraal onderdeel van het totale beoordelingsproces. Hierin wordt de veiligheid van toepassing van het middel voor mens, dier en milieu geëvalueerd. Emissies van een gewasbeschermingsmiddel naar het oppervlaktewater die voortvloeien uit de toepassing van dat middel dienen onder de *toelatingsnorm* voor de betreffende werkzame stof te blijven. De emissie naar het oppervlaktewater wordt berekend zoals beschreven in de Ctgb Evaluation Manual (zie de website ctgb.nl). De toelatingsnorm is EU-geharmoniseerd en wordt volgens vastgestelde criteria, de Uniforme Beginselen, afgeleid uit testen met organismen die representatief zijn voor het aquatisch milieu. Bij toepassing van het gewasbeschermingsmiddel volgens de bij de toelating aangegeven voorwaarden blijven emissies naar het oppervlaktewater op of onder de toelatingsnorm. Alleen dan is een veilig gebruik van het middel mogelijk.

Normen

Normen geven aan boven welke concentraties van een stof nadelige of niet gewenste effecten kunnen optreden. In verschillende richtlijnen (Kaderrichtlijn Water (KRW); kader gewasbeschermingsmiddelen) worden verschillende normen voor chemische stoffen gehanteerd voor de bepaling van de maximale belasting van de betreffende stof in het oppervlaktewater. Naast de *waterkwaliteitsnormen* in het kader van de KRW is er de *toelatingsnorm* die gehanteerd wordt in het kader van de toelating van gewasbeschermingsmiddelen.

Het Ctgb is primair verantwoordelijk voor het toetsen aan de toelatingsnorm. Deze vindt zijn basis in de Verordening 1107/2009 en de bijbehorende Uniforme Beginselen. De norm geldt in principe voor het oppervlaktewater direct naast het landbouwperceel.

De waterkwaliteitsnormen gelden voor alle oppervlaktewaterlichamen. Rapportage in het kader van de KRW over de waterkwaliteit vindt echter niet plaats voor elk onderliggend waterlichaam, maar op een geaggregeerd niveau van waterlichamen. De volgende normen zijn waterkwaliteitsnormen in het kader van de KRW:

- a) KRW-normen (richtlijn 2000/60)
 - 1. acute toxiciteit: MAC-MKN (Maximaal aanvaardbare concentratie – Milieukwaliteitsnorm of MAC-EQS); dit is de norm voor kortdurende blootstelling.
 - 2. chronische toxiciteit: JG-MKN (Jaargemiddelde – Milieukwaliteitsnorm of AA-EQS); dit is de norm voor langdurige blootstelling.
- b) MTR-norm: indien geen KRW-normen afgeleid zijn, is de MTR (met vaak een indicatieve of ad hoc status) van kracht: het maximaal toelaatbaar risiconiveau. Dit is de concentratie van een stof in water, sediment, bodem of lucht waar beneden geen negatief effect is te verwachten. Voor oppervlaktewater worden er tegenwoordig geen MTR-waarden meer afgeleid (uitfasering en vervanging door de KRW-normen).

Momenteel is voor een aantal werkzame stoffen in gewasbeschermingsmiddelen een EmissieReductiePlan (ERP) in voorbereiding. Als op grond van monitoringsgegevens van een bepaalde werkzame stof blijkt dat niet aan de waterkwaliteitsnormen wordt voldaan, wordt dit aangepakt via een ERP. Daarin worden alle routes van emissie van de stof naar het oppervlaktewater geïnventariseerd en zo mogelijk gekwantificeerd. Aan de hand van de analyse worden maatregelen voorgesteld om de emissies terug te dringen. Jaarlijks wordt met de producenten van gewasbeschermingsmiddelen afgesproken voor welke normoverschrijdende gewasbeschermingsmiddelen een ERP wordt opgesteld en uitgevoerd. Eén van de mogelijke uitkomsten kan zijn dat het nodig blijkt dat de toelating door het Ctgb moet worden aangescherpt of dat de naleving van de voorschriften moet worden verbeterd.

Bij de invoering van het ERP door het Ministerie van I&M is duidelijk gemaakt dat het Ctgb bij de beoordeling van een gewasbeschermingsmiddel in het kader van de toelating niet meer toetst aan de KRW-norm. Wel kan het Ctgb in zijn besluitvorming, waar dat opportuun is, rekening houden met ERP-maatregelen. Mochten uit een ERP maatregelen voortkomen die leiden tot een aanpassing van de toelatingsvoorwaarden (met als doel het opheffen van waterkwaliteitsnormoverschrijdingen) dan kan het Ctgb bovendien een oordeel geven over de verwachte effectiviteit van de maatregel.

2004 – 2016: concentraties imidacloprid in kassengebieden aanhoudend boven de normen

De eerste verkoop van imidaclopridhoudende gewasbeschermingsmiddelen startte in 1994 en de eerste metingen ervan in het oppervlaktewater werden gedaan in 1998, maar pas vanaf 2004 wordt deze stof op meer landsdekkende schaal gemeten (CML, 2015¹). De metingen van concentraties imidacloprid in het oppervlaktewater vanaf 2004 wijzen uit dat de stof al vele jaren de waterkwaliteitsnormen (MTR- en later KRW-normen) overschrijdt (CML, 2015; Bestrijdingsmiddelenatlas²).

De toelatingsnorm was tot 2014 0,6 µg/L; deze norm werd niet overschreden. In 2014 werd de toelatingsnorm aangescherpt tot 0,027 µg/L (zie hierna voor de achtergrond van deze aanscherping). Sindsdien wordt deze norm veelvuldig overschreden. Zo blijkt uit onderzoek van het CML (2015) dat de imidaclopridconcentraties op 80 – 100% van de meetpunten in het kassengebied van Zuid-Holland de toelatingsnorm overschrijden.

Januari 2014: nieuwe toelatingsnorm als gevolg van nieuwe data

In 2013 is door de WUR een onderzoek gepubliceerd (Roessink et al, 2013³) naar de gevoeligheid van de eendagsvlieg voor imidacloprid in oppervlaktewater. Dit onderzoek is door het RIVM beoordeeld in het licht van de bestaande guidance die gebruikt wordt om de risico's voor aquatische insecten te bepalen. De conclusie was dat de oude toelatingsnorm (0,6 µg/L) voor de maximale belasting van imidacloprid in oppervlaktewater verlaagd moest worden. De voorgenomen verlaging van de toelatingsnorm werd genotificeerd in Europa. EFSA heeft de norm in grote lijnen overgenomen maar heeft daar een veiligheidsfactor overheen gelegd die deze norm nog eens 3 keer verlaagde (tot 0,009 µg/L) . Deze veiligheidsfactor is de standaard factor die gebruikt wordt bij een risicobeoordeling op basis van een Species Sensitivity Distribution (SSD). Deze benadering is toegepast bij de beoordeling van imidacloprid. De EFSA-norm is in mei 2015 in de EU van kracht geworden. Ctgb heeft deze veiligheidsfactor niet overgenomen (toegelicht in de onderbouwing van het bezwaar op het besluit), waardoor de huidige nationale toelatingsnorm voor imidacloprid 0,027 µg/l bedraagt. Deze nieuwe toelatingsnorm is vanaf 30 januari 2014 van kracht.

Januari 2014 – mei 2014: aanvullende maatregelen in de vorm van zuiveringseisen voor de bedekte teelten

Vooruitlopend op de verlaging van de Europese norm heeft het Ctgb in de toelatingen vanaf 30 januari 2014 een aantal maatregelen genomen om de emissies van imidacloprid naar oppervlaktewater zodanig te verminderen dat de nieuwe toelatingsnorm niet zou worden overschreden. Deze maatregelen waren temeer noodzakelijk tegen de achtergrond van wat hiervoor al is beschreven: de al veel langer

¹ Wil L.M. Tamis, Maarten van 't Zelfde, Martina G. Vijver, 2015. Analyse van imidacloprid in het oppervlaktewater gebruikmakend van recente meetgegevens uit de Bestrijdingsmiddelenatlas. CML rapportnummer 185.

² <http://www.bestrijdingsmiddelenatlas.nl/>

³ Ivo Roessink, L.B. Merga, H.J. Zweers, P.J. van den Brink, 2013. The neonicotinoid imidacloprid shows high chronic toxicity to mayfly nymphs. Environmental Toxicology and Chemistry, Vol. 32, No. 5, pp. 1096–1100.

optredende hoge normoverschrijdende concentraties van imidacloprid in het oppervlaktewater van de glastuinbouwgebieden. Zonder deze aanvullende maatregelen zouden veel toepassingen van imidaclopridhoudende middelen, waaronder de kastoepassingen, niet meer toelaatbaar zijn.

De nieuwe feiten brachten het Ctgb ertoe om de toelating van een aantal middelen te herbeoordelen op basis van artikel 44 Verordening 1107/2009. Na overleg met de toelatinghouder (zienswijzprocedure) leidde de herbeoordeling voor 3 middelen tot nieuwe besluiten (30 januari 2014). Aan deze besluiten is met ingangsdatum 1 mei 2014 de zuiveringseis voor de toepassingen in de bedekte teelten in de toelatingsvoorwaarden en op het WG (Wettelijk Gebruiksvoorschrift) toegevoegd.

WUR-glastuinbouw publiceerde in 2013⁴ een onderzoek naar de zuiveringseffectiviteit, toepasbaarheid en kosten van een aantal zuiveringstechnieken. Uit dit onderzoek bleek dat een aantal technieken reeds beschikbaar was en ook toepasbaar was om tot het gewenste rendement op de zuivering te komen⁵. In 2015 publiceerde het LEI⁶ een onderzoek naar de betaalbaarheid van de zuivering voor de glastuinbouw. Dit onderzoek betrof de investeringskosten die gemoeid zouden zijn met de aanschaf, installatie en onderhoud van apparatuur met een zuiveringseffectiviteit van 95%⁷. Een van de conclusies uit het onderzoek was dat voor 30 – 35% van de bedrijven met substraatteelt, die samen 40 – 50% van de glastuinbouw met substraatteelt exploiteren, de zuivering van het lozingswater betaalbaar zou zijn. Beide onderzoeken leidden dus tot de conclusie dat de beoogde technieken voor zuivering effectief, beschikbaar, toepasbaar en voor een groot deel van de sector betaalbaar waren.

Ctgb stemde de te nemen maatregelen af met NVWA en UvW. Ctgb legde aan deze stakeholders een aantal opties voor om de vorm te bepalen waarin de aanvullende maatregel op het etiket zou worden voorgeschreven. Voorgesteld werden een doelvoorschrift, een zuiveringspercentagevoorschrift of een techniekvoorschrift⁸. In een gezamenlijke brief van NVWA en UvW (d.d. 6 september 2013) kozen deze organisaties voor een techniekvoorschrift: men was van oordeel dat een dergelijk voorschrift handhaafbaar was. Om het doel te bereiken zou wel de voorgeschreven techniek (type en merk) op het WG vermeld moeten worden (of verwezen moeten worden naar een lijst van technieken) en aan de zuiveringstechniek zouden voorwaarden van keuring en onderhoud moeten worden verbonden. Het type toe te passen techniek (zonder merk) wordt vanaf de datum van invoering van deze maatregel al vermeld op het etiket van de middelen, evenals de voorwaarden voor keuring en onderhoud. Daarnaast wordt ruimte geboden voor innovatie in toe te passen technieken door de toevoeging op het etiket dat een andere door het bevoegd gezag gelijkwaardig verklaarde techniek ook toelaatbaar is.

⁴ Van Ruijven et al, 2013. Evaluatie zuiveringstechniek voor verwijdering gewasbeschermingsmiddelen uit lozingswater glastuinbouw. Rapport GTB-1222 (WUR-Glastuinbouw).

⁵ Reeds eerder zijn proeven uitgevoerd met zuiveringsinstallaties waarmee een rendement van tenminste 99,5% van imidacloprid werd aangetoond. Deze proeven hebben ten grondslag gelegen aan de beoordeling door het Ctgb van imidaclopridhoudende middelen.

⁶ Buurma, Leendertse, Visser. 2013. Waterkwaliteit binnen de normen; Haalbaarheid en betaalbaarheid van ambities in 2e Nota Duurzame Gewasbescherming. LEI-rapport 2013-044, CLM-rapport 826-2013.

⁷ De etiket-eisen voor imidaclopridhoudende middelen betreffen een zuivering met een hoger rendement, namelijk 99,5%.

⁸ Doelvoorschrift: het te lozen water mag slechts x µg/L van de werkzame stof bevatten; percentagevoorschrift: het te lozen water dient voor x % te worden gezuiverd, of techniekvoorschrift: zuiveringstechnieken x en y moeten worden ingezet.

Het WG van de betrokken middelen luidde vanaf 1 mei 2014 als volgt:

Om in het water levende organismen te beschermen is het in de bedekte teelten niet toegestaan om ongezuiverd filterspoelwater, drainwater bij substraatteelten en drainagewater bij grondgebonden teelten op het oppervlaktewater te lozen. Het te lozen drain-, drainage en filterspoelwater mag uitsluitend worden geloosd, nadat het te lozen drain-, drainage en filterspoelwater geleid wordt door een werkende zuiveringsvoorziening:

- o *Deze zuiveringsvoorziening dient te bestaan uit één van onderstaande combinaties van technieken:*
 - *H₂O₂ + MDUV + actief koolfilter of*
 - *H₂O₂ + LDUV + actief koolfilter of*
 - *Ozon + actief koolfilter*
 - *Een andere door het bevoegd gezag gelijkwaardig verklaarde techniek*
- o *De zuiveringsvoorziening wordt tenminste éénmaal per jaar op de goede werking gecontroleerd en onderhouden door een deskundige op het gebied van zuiveringsvoorzieningen.*
- o *Een bewijs van de controle en het onderhoud is binnen de inrichting aanwezig en op aanvraag direct te tonen.*

Mei 2015: CML-evaluatie na één jaar zuiveringseis laat geen meetbaar effect zien

Naar aanleiding van een aantal wetenschappelijke publicaties die in de zomer van 2014 gepubliceerd werden over mogelijke ecologische neveneffecten van imidacloprid en andere neonicotinoïden⁹ gaf EZ het CML begin 2015 de opdracht om een onderzoek te doen naar het voorkomen van imidacloprid in het Nederlandse oppervlaktewater. Het CML kreeg met name de opdracht om te onderzoeken welke invloed de verscheidenheid aan beleidsmaatregelen, waaronder vooral de zuiveringseis van het Ctgb in 2014, in de periode vanaf 2010 hadden gehad op de gehalten en normoverschrijdingen van imidacloprid in het oppervlaktewater. De periode die het CML onderzocht betrof de jaren 2004 – 2014, het 1e kwartaal van 2015 en, alleen voor het Westland, april 2015. Het CML publiceerde in augustus 2015 zijn bevindingen (CML, 2015). De resultaten lieten zien dat er geen meetbare effecten waren van de maatregelen: de percentages normoverschrijdende meetpunten in het kassengebied bleven onverminderd hoog.

Het Ctgb analyseerde op verzoek van de staatssecretaris van EZ het CML-rapport 2015 en kwam tot de volgende conclusies (Ctgb-advies aan staatssecretaris, d.d. 2 september 2015):

- Op basis van de beschikbare data kan geen duidelijke afname van de concentraties imidacloprid in het oppervlaktewater worden geconstateerd.

⁹ De meest opvallende publicatie was: *Caspar A. Hallmann et al, 2014. Declines in insectivorous birds are associated with high neonicotinoid concentrations. Nature (Letter) 9 juli 2014.* Deze publicatie in Nature beschreef het mogelijke verband tussen een neerwaartse trend in het voorkomen van een aantal zangvogelsoorten en concentraties imidacloprid in het oppervlaktewater. Ctgb analyseerde op verzoek van de staatssecretaris van EZ dit artikel en bracht een advies uit (bijlage bij brief aan de Kamer (27858-276) d.d. 27 oktober 2014). Onder andere stelt het Ctgb in dit advies dat het verwacht dat de zuiveringsmaatregelen op een termijn van 1 jaar, bij afdoende naleving, tot meetbare effecten zullen leiden.

Daarnaast waren er onder andere de volgende publicaties (niet compleet):

Gary Rondeau et al., 2014. Delayed and time-cumulative toxicity of imidacloprid in bees, ants and termites. Scientific Reports, 4:5566 DOI: 10.1038/srep05566.

Maarten Bijleveld et al, 2014. Worldwide integrated assessment on systemic pesticides. Global collapse of the entomofauna: exploring the role of systemic insecticides. Environ Sci Pollut Res DOI 10.1007/s11356-014-3220-1

- Hierbij speelt een beperkte naleving van de gestelde zuiveringseisen mogelijk een belangrijke rol.
- Inmiddels zijn de toepassingsvoorwaarden aangescherpt (gecontroleerde levering). Dit moet ertoe leiden dat de naleving verbetert.
- Wanneer dan blijkt dat de genomen maatregelen onvoldoende effect hebben op de concentratie imidacloprid in het oppervlaktewater, zal het College ofwel adviseren over beperking van het gebruik, ofwel zelf maatregelen treffen ten aanzien van de toelating als zodanig.

In de Kamerbrief (27858-344) d.d. 13 januari 2016 geeft de staatssecretaris van EZ aan het Ctgb-advies te onderschrijven waar het de conclusies betreft dat een trendbreuk in de gehalten en percentages normoverschrijdende metingen (ook van de toelatingsnorm) van imidacloprid uitblijft. In de brief stelt de staatssecretaris de aanhoudende normoverschrijdingen onacceptabel te vinden en verzoekt hij het Ctgb de toelatingen te heroverwegen.

Het Ctgb geeft in zijn reactie aan dat de onderzochte periode te kort is voor een representatief beeld van het gebruik ("*10 maanden na ingangsdatum besluit*"). Handhaving door NVWA van de zuiveringsverplichting startte eerst 3 maanden ná het van kracht worden van het besluit (augustus 2014). Ook is het mogelijk dat nalevering van imidacloprid uit kassen, afvalwater of waterbodems nog een versturende factor is in het beeld dat door het CML wordt geschetst.

Het Ctgb concludeert: "*Gezien de beperkingen van de onderzochte dataset is het [] de vraag of op dit moment hieruit kan worden afgeleid dat niet meer wordt voldaan aan de eisen voor het toelaten van een middel (artikel 29 van de gewasbeschermingsverordening) en of dit dan aanleiding moet zijn voor aanvullende maatregelen voor de toelatingen van imidaclopridhoudende middelen door het Ctgb*".

Juli 2015: op voorstel toelatinghouders aanscherping etiket (gecontroleerde distributie)

De resultaten van het CML-rapport leidden ertoe dat, op initiatief van de toelatinghouders, het Ctgb een aanvullende maatregel introduceerde, de gecontroleerde distributie, en deze via het etiket verplicht stelde (9 juli 2015). Deze maatregel houdt in dat een middel op basis van imidacloprid slechts mag worden verkocht voor gebruik in de bedekte teelt, als de gebruiker middels een verklaring aangeeft ofwel niet te lozen, ofwel over een zuiveringsvoorziening te beschikken die voldoet aan de voorwaarden op het etiket. Hierdoor ontstaat in beginsel een sluitend systeem van levering en gebruik. Alle distributeurs van de middelen worden via de Stichting CDG verplicht hierop toe te zien.

Gecontroleerde distributie

Het systeem van gecontroleerde distributie houdt in dat bedrijven enkel imidaclopridhoudende middelen kunnen kopen voor gebruik in de bedekt teelt indien zij verklaren dat zij geen ongezuiverd filterspoelwater, drainwater bij substraatteelten en drainagewater bij grondgebonden teelten op het riool of op het oppervlaktewater lozen óf beschikken over een goedwerkende zuiveringsvoorziening die voldoet aan de voorwaarden zoals beschreven in het WG.

De gecontroleerde distributie wordt geborgd door de Stichting Certificatie Distributie in Gewasbeschermingsmiddelen (CDG). Het CDG is een door de Raad voor Accreditatie erkende schemabeheerder. Het CDG is in opdracht van de overheid opgericht en draagt zorg voor de uitvoering van de algemeen verbindend verklaarde certificering voor de distribuanten in gewasbeschermingsmiddelen. Dit houdt onder andere in dat de Stichting zal toezien op de naleving van de bij de algemeen verbindend verklaring gestelde voorschriften en het toezicht op de wijze waarop certificerende instellingen hun controlewerkzaamheden uitvoeren. Gecontroleerde distributie is een systeem dat de Stichting CDG reeds in enkele specifieke gevallen heeft ingezet.

Het voorschrift van gecontroleerde distributie werd vanaf 9 juli 2015 aan het etiket toegevoegd na afstemming met NVWA over de precieze formulering.

De maatregel gecontroleerde distributie is per 9 augustus 2015 van kracht geworden. De toevoeging op het WG luidt als volgt:

Het is niet toegestaan dit product te verkopen aan glastuinbouwbedrijven die niet kunnen aantonen dat zij kunnen voldoen aan de toepassingsvoorwaarden voor waterzuivering zoals weergegeven in het Wettelijk Gebruiksvoorschrift. Verkoop vindt plaats volgens het regime van gecontroleerde distributie van de Stichting CDG (www.stichtingcdg.nl).

November 2015: verdere verduidelijking van de zuiveringseis in het kader van beslissing op bezwaar

Na signalen van NVWA dat de zuiveringseis die inmiddels 1,5 jaar van kracht is té veel ruimte laat voor discussie, met name over de vraag of lozingen op het riool óók onder de zuiveringsplicht vallen, besloot het Ctgb om de formulering van de zuiveringseis te verduidelijken. Vanwege de gewenste afstemming met het Activiteitenbesluit werd naast het techniekvoorschrift een zuiveringspercentagevoorschrift op het etiket toegevoegd. Op deze manier werd het voor gebruiker en handhaver volstrekt helder wat de voorschriften op het etiket inhouden.

Vanaf 25 november 2015 ziet het zuiveringsvoorschrift op het WG er als volgt uit:

Om in het water levende organismen te beschermen is het in de bedekte teelten niet toegestaan om ongezuiverd filterspoelwater, drainwater bij substraatteelten en drainagewater bij grondgebonden teelten ongezuiverd te lozen.

Het te lozen drain-, drainage en filterspoelwater mag uitsluitend op het oppervlaktewater of riool worden geloosd, nadat het door een goed werkende zuiveringsvoorziening is geleid die tenminste 99,5% van de werkzame stof uit deze afvalwaterstroom/afvalwaterstromen verwijdert.

Deze zuiveringsvoorziening dient te bestaan uit één van onderstaande combinaties van technieken:

- H_2O_2 + MDUV + actief koolfilter of
- H_2O_2 + LDUV + actief koolfilter of
- Ozon + actief koolfilter
- Een andere door het bevoegd gezag gelijkwaardig verklaarde techniek.

De zuiveringsvoorziening wordt tenminste éénmaal per jaar op de goede werking gecontroleerd en onderhouden door een deskundige op het gebied van zuiveringsvoorzieningen. Een bewijs van de controle en het onderhoud is binnen de inrichting aanwezig en op aanvraag direct te tonen.

Daarnaast blijft uiteraard de maatregel van gecontroleerde distributie van kracht.

Januari 2016: opdracht van EZ voor evaluaties van monitoring en handhaving

Het Ctgb beveelt de staatssecretaris aan om een tweede monitoringsrapportage en tevens een rapportage van de naleving op te laten stellen (bijlage 3 bij Kamerbrief d.d. 13 januari 2016).

Vooruitlopend op de bevindingen van deze rapportages laat het Ctgb de staatssecretaris weten de volgende handelingsopties te zien:

Op basis van een nieuwe monitoringsrapportage over de gehalten imidacloprid in oppervlaktewater in de periode ná maart 2015 kan worden beoordeeld wat het effect is geweest van de genomen maatregelen. Afhankelijk van de uitkomst van de monitoring kunnen artikel 44 of art 71 worden toegepast. Artikel 44 in geval de gehalten imidacloprid in oppervlakte water niet of onvoldoende dalen, art 71 als de gehalten (sterk) zijn gestegen. Artikel 44 is met voldoende waarborgen omkleed zodat de toelatinghouder in de

gelegenheid wordt gesteld nadere gegevens aan te dragen en/of de Ctgb-analyse kan beoordelen. Na het besluit zijn de overige belanghebbenden, waaronder de gebruikers, in de gelegenheid een bezwaar in te dienen en krijgen aldus de gelegenheid hun opvattingen voor het voetlicht te brengen.

In zijn brief aan de Kamer (d.d. 13 januari 2016) meldt de staatssecretaris als reactie op de aanbevelingen van het Ctgb dat hij het CML opnieuw opdracht zal geven om een tweede monitoringsrapportage op te stellen, deze keer over de periode maart 2015 tot maart 2016. Daarnaast verzoekt hij NVWA om een nalevingsrapportage op te stellen, die ook zal ingaan op de handhaving. Beide rapportages zijn gepland voor eind mei 2016. Tevens geeft de staatssecretaris aan dat het Ctgb de volgende mogelijkheden tot ingrijpen in de toelating ziet: *Als blijkt dat de gehalten imidacloprid in het oppervlaktewater (sterk) afnemen kunnen de toelatingen onder de huidige beperkende voorwaarden worden gehandhaafd. Zo niet, dan overweegt het College, afhankelijk van de uitkomst, artikel 44 - als de gehalten imidacloprid in oppervlaktewater niet of onvoldoende dalen - of artikel 71 - als de gehalten (sterk) zijn gestegen - van de EU Verordening 1107/2009 toe te passen.*

2. Resultaten van de maatregelen in mei 2016

Mei 2016: CML-evaluatie na twee jaar laat enig effect zien

Achterliggend doel van dit tweede CML-rapport (2016¹⁰) is de analyse of de zuiveringsmaatregelen (plus aanscherpingen) én de maatregel van gecontroleerde distributie in de toelatingen tot (voldoende) resultaat hebben geleid. Voldoende resultaat is verwoord als *een (sterke) afname van de concentraties imidacloprid in het oppervlaktewater* (Kamerbrief d.d. 13 januari 2016).

Uit het rapport blijkt dat in beide onderzochte regio's (Westland en Oostland) van het kassengebied de concentraties imidacloprid (kalenderjaren) een daling laten zien ten opzichte van 2013 met respectievelijk 40% en 25% afname in gemiddelde concentraties en een kleine 30% en 55% afname in 90-percentielconcentraties (percentageberekeningen Ctgb).

Hoewel de maandconcentraties een zeer grillig beeld laten zien, zonder duidelijk patroon, blijken de metingen in januari en februari van 2016 een duidelijke afname te vertonen voor wat betreft de piekconcentraties en 90-percentielconcentraties ten opzichte van dezelfde periodes in eerdere jaren. Echter, zowel gemiddelde concentraties als 90-percentielwaarden blijven zelfs in deze wintermaanden boven de toelatingnorm (een factor 4-7 hoger). In een periode waarin er geen plaagdruk en geen toepassing is (en dus geen spui van recirculatiewater) is dit een zorgelijke constatering.

Conclusie: de CML-monitoringsrapportage 2016 laat zien dat de concentraties imidacloprid in het oppervlaktewater een daling vertonen ten opzichte van eerdere jaren. Er is echter geen sprake van de verwachte sterke afname van concentraties (immers: als de zuiveringsvoorschriften en/of de gecontroleerde distributiemaatregelen adequaat zouden worden opgevolgd zou er weinig tot geen emissie van imidacloprid naar het oppervlaktewater meer mogelijk zijn). De gedaalde concentraties in 2015 zorgen niet of maar in beperkte mate voor een daling van de normoverschrijdingen. De percentages normoverschrijdende meetpunten voor het oppervlaktewater blijven onverminderd hoog.

¹⁰ Wil L.M. Tamis, Maarten van 't Zelfde, Martina G. Vijver, 2016. Analyse van imidacloprid in het oppervlaktewater. CML-rapportnummer 190 .

Mei 2016: NVWA-nalevingsrapportage telt niet één vereiste waterzuiveringsvoorziening

In de nalevingsrapportage van NVWA (2016¹¹) worden de resultaten van 3 onderzoeken weergegeven over de jaren 2014, 2015 en 2016. In 2014 werden 30 glastuinbouwbedrijven geïnspecteerd, in 2015 nogmaals 30 en in 2016 7. Bij géén van de in totaal 67 onderzochte bedrijven werd een zuiveringsinstallatie aangetroffen die voldeed aan de techniekvoorschriften op het etiket.

De Unie van Waterschappen is in 2013 geraadpleegd inzake de handhaafbaarheid van de maatregel en kwam gezamenlijk met NVWA tot de conclusie dat het voorschrift handhaafbaar was.

De NVWA meldt in haar handhavingsrapportage: *“De waterschappen hebben op dit moment geen handhavingsprogramma voor de lozing van gewasbeschermingsmiddelen (waaronder imidacloprid) via het drain-, drainage- en/of filterspoelwater omdat de zuiveringsplicht nog niet opgenomen is in het Activiteitenbesluit.”*

Het Ctgb merkt op dat de technische eis tot zuivering gebaseerd was op het rapport van WUR-glastuinbouw (2013) waarin geconcludeerd wordt dat op basis van in de markt beschikbare technieken de noodzakelijke zuivering kan worden bereikt. Bij de totstandkoming van dit rapport is LTO betrokken geweest. Het gebrek aan naleving vindt, naar het oordeel van het Ctgb, dus niet zijn oorzaak in het niet beschikbaar zijn van technieken of in onbekendheid met de mogelijkheden.

Uit de NVWA-nalevingsrapportage blijkt verder dat er sprake is van verminderde verkoop van imidaclopridhoudende middelen ná de introductie van het systeem van gecontroleerde distributie (augustus 2015) en ná aanscherping van het etiket in november 2015. De verkopen (in kg verkocht product) over de periode mei 2015 – februari 2016 in de regio's Westland en Oostland (dit zijn de regio's die ook in de CML-rapportage 2016 onderzocht worden) blijken met 50% te zijn afgenomen ten opzichte van dezelfde periode in eerdere jaren. De middelen die wel nog verkocht worden onder het regime van gecontroleerde distributie worden, gezien de bevindingen uit het nalevingsrapport, verkocht aan bedrijven die niet beschikken over de vereiste zuiveringsvoorzieningen. Dit is waarschijnlijk het gevolg van het feit dat veel telers claimen niet te lozen en (dus) niet hoeven te beschikken over een zuiveringsvoorziening zoals op het etiket wordt voorgeschreven. Echter, navraag bij WUR-glastuinbouw, NVWA en UvW leert dat er weinig tot geen bedrijven zijn waar daadwerkelijk niet wordt geloosd.

Conclusie: het NVWA-nalevingsrapport 2016 laat zien dat tot op heden de zuiveringsmaatregelen en gecontroleerde distributiemaatregelen door de glastuinbouw niet volgens voorschrift worden uitgevoerd ondanks voortdurende aandacht, aanscherping, voorlichting en handhaving.

Beide conclusies, de aanhoudende normoverschrijdingen van imidacloprid in het oppervlaktewater van de glastuinbouwgebieden van Zuid-Holland en het gegeven dat er bij de handhavingscontroles over de jaren 2014, 2015 en 2016 geen enkele werkende zuiveringsinstallatie werd aangetroffen die voldeed aan de techniekvoorschriften op het etiket, leiden ertoe dat het Ctgb zich genoodzaakt ziet om aanvullende maatregelen te treffen. Deze zijn noodzakelijk om de belasting van het oppervlaktewater met imidacloprid terug te dringen, waardoor de normoverschrijdingen tot het verleden gaan behoren.

¹¹ NVWA, 2016. Onderzoek naleving voorschriften imidacloprid bevattende gewasbeschermingsmiddelen op glastuinbouwbedrijven, versie 2.0.

3. Recente ontwikkelingen

Onderzoek Alterra

Bayer heeft Alterra verzocht om een analyse te doen van de imidaclopridconcentraties gemeten op aan de glastuinbouwgebieden gerelateerde monitoringslocaties, verspreid over Nederland. Alterra constateert in zijn rapport dat de concentraties zijn gedaald: *'Uit de meetresultaten van imidacloprid van tien waterbeheerders in meetpunten die representatief zijn voor de glastuinbouw in Nederland blijkt dat er een daling van de concentratie imidacloprid is ingezet'*. Bayer geeft aan deze daling te interpreteren *'als een sterke aanwijzing dat de laatste etiketwijzigingen in combinatie met de CDG-verplichting nu de trendbreuk laten zien die verwacht was. We gaan er dan ook vanuit dat de trend zich zal voortzetten in de komende maanden'*.

Het Ctgb constateert dat het rapport van Alterra geen wezenlijk ander beeld laat zien dan dat van het CML-rapport: wel daling van de concentraties, maar nog steeds een hoog percentage meetpunten waar de toelatingsnorm wordt overschreden.

Verzoek tot herziening toelatingsnorm

Daarnaast heeft Bayer recent bij het Ctgb een verzoek ingediend tot herziening van de toelatingsnorm. Te dien einde is een nieuwe studie ingediend. Deze studie wordt momenteel op verzoek van het Ctgb door het RIVM beoordeeld. Indien de studie daar aanleiding toe geeft kan een aanpassing van de AA-EQS volgen en wellicht een aanpassing van de toelatingsnorm voor imidacloprid. Deze procedure zal door het Ctgb voortvarend maar wel op de reguliere wijze worden afgewikkeld. Als dit aanleiding geeft tot aanpassing van de norm met als gevolg een heroverweging van de toelatingseisen, dan zal hier separaat op worden besloten.

Andere werkzame stoffen

Behalve imidaclopridhoudende gewasbeschermingsmiddelen (4 in totaal) zijn er nog 5 andere werkzame stoffen waarvan de middelen een voorschrift voor een waterzuiveringstechniek op het etiket hebben staan (vooralsnog betreft dit 7 middelen). Gezien het NVWA-nalevingsrapport kunnen ook de middelen gebaseerd op deze 5 stoffen niet volgens voorschrift worden toegepast. De 5 stoffen waar het om gaat zijn: thiacloprid, teflubenzuron, fluazinaam, pirimicarb en abamectin.

Het College heeft daarom ook voor deze middelen tot een herbeoordeling besloten. Dit traject start vanuit praktische overwegingen later. Daarbij zal elk middel apart worden beoordeeld (maatwerk), zodat rekening gehouden kan worden met de verschillende toelatingsvoorwaarden op het etiket. Per middel zal worden bezien welke maatregel noodzakelijk is.

4. Conclusie

Het College trekt uit voorgaande analyse de volgende conclusies:

- De toelatingsnorm voor middelen op basis van imidacloprid wordt nog steeds substantieel overschreden.
- De verplichting tot waterzuivering voorafgaande aan lozing op oppervlaktewater of riool heeft niet het beoogde effect: er wordt niet of nauwelijks gezuiverd, terwijl er wel wordt geloosd;
- Het systeem van gecontroleerde distributie is onvoldoende robuust.

Het College neemt derhalve een tijdelijke maatregel, zijnde een verbod op gebruik indien er geen gecertificeerde zuiveringsinstallatie aanwezig is. Gebruik is alleen toegestaan als aan onder meer een meldplicht is voldaan. Deze maatregel wordt gebaseerd op artikel 44 van Verordening 1107/2009.

5. Hoofdlijn van het voornemen

Het onderhavige voornemen op basis van artikel 44 van Verordening 1107/2009 houdt een tijdelijke maatregel in met een verbod tot het kopen, het in bezit hebben en het gebruiken van middelen op basis van imidacloprid voor toepassing in de bedekte teelt, tenzij een melding is gedaan aan het CDG. Deze melding kan alleen worden gedaan als de gebruiker aantoont dat hij aan een aantal eisen voldoet. De gebruiker moet bij de melding onder meer aantonen dat hij beschikt over een daartoe gecertificeerde waterzuiveringsinstallatie met een zuiveringsrendement van tenminste 99,5% die uit een bepaalde combinatie van technieken bestaat. Hij zal ook, met een daartoe afgegeven certificaat, moeten aantonen dat deze installatie daadwerkelijk in gebruik is en adequaat wordt onderhouden. Certificaten kunnen alleen worden afgegeven door een daartoe geaccrediteerde instantie. Ook de verkoop van middelen op basis van imidacloprid voor toepassing in de bedekte teelt is verboden tenzij deze verloopt via CDG. Voor de precieze tekst wordt verwezen naar onderdeel 2 van het voorgenomen besluit. Mocht er een nieuwe techniek komen dan kan een wijziging van dit onderdeel van het voorschrift worden aangevraagd.

Bij het houden van toezicht en de handhaving wordt door de NVWA gebruik gemaakt van private certificeringssystemen, opgezet door het bedrijfsleven en/of de sector. De certificerende organisatie moet geaccrediteerd zijn door de Raad voor Accreditatie (RvA). Het systeem moet voorzien in duidelijk beschreven procedures, verantwoordelijkheden, voorschriften en een goed werkend sanctieregime. De NVWA heeft geen rol bij het tot stand komen en het functioneren van het certificeringssysteem en de eventuele beoordeling van technieken. Indien een dergelijk certificeringssysteem voldoende waarborgen en garanties biedt dat de relevante wet- en regelgeving inclusief gebruik onderdeel uitmaken van het certificeringssysteem, de gestelde voorschriften worden nageleefd en het systeem goed functioneert, dan kan de NVWA het certificeringssysteem accepteren conform de reguliere systematiek van beoordeling en acceptatie van kwaliteitssystemen. Na acceptatie houdt de NVWA systeemtoezicht door middel van rapportages van de schema-eigenaar en auditverslagen van de RvA en het uitvoeren van audits en inspecties.

De inhoudelijke eis, het zuiveren van het afvalwater tot 99,5% , is niet nieuw, gebruikers hadden hier al aan moeten voldoen op grond van de huidige voorschriften. Het huidige voorschrift bevatte al een verklaringplicht via de gecontroleerde distributie. Dit gewijzigde voorschrift met de meldplicht draait de bewijslast om, de koper of de gebruiker zal actief moeten aantonen dat hij aan de gestelde eisen voldoet,

en wel door middel van certificaten van geaccrediteerde organisaties. Zonder deze melding is het kopen, het op voorraad hebben en het gebruik van deze middelen verboden.

Het College is zich ervan bewust dat in het kader van het Hoofdlijnenakkoord activiteiten worden ontwikkeld om, al of niet collectief, zuivering tot 95% te realiseren voor de gehele bedekte teelt. Voor de zuiveringseis voor imidaclopridbevattende middelen zijn afwijkende afspraken gemaakt in dit akkoord, hetgeen niet wegneemt dat in het kader van de zienswijze op dit voornemen voortgebouwd kan worden op ontwikkelingen die in het kader van dit Hoofdlijnenakkoord plaatsvinden. Ook bij andere, al dan niet technische ontwikkelingen, zoals de gesloten teelt en collectieve en mobiele zuiveringsinstallaties kan worden aangesloten. Daarnaast kan de toelatinghouder aantonen dat er naast de zuivering tot minimaal 95% (waarvoor geen uitstel mogelijk is) aanvullende maatregelen op het bedrijf mogelijk zijn, zoals wachttijden tussen gebruik en lozing, die ertoe leiden dat zuivering van imidaclopridhoudend water slechts tot 95% nodig is. Het effect ervan moet uiteraard aantoonbaar gelijk zijn aan waterzuivering tot 99,5%. Inhoud en effect van deze maatregelen worden bepaald door de eigenschappen van de werkzame stof. Daarom is het de toelatinghouder die, als enige, deze maatregelen onderbouwd kan voorstellen.

6. Toelichting op specifieke onderdelen

Wettelijke basis

Omdat de verplichting van waterzuivering en van gecontroleerde distributie voor middelen op basis van imidacloprid niet de beoogde effecten hebben gehad - er wordt immers niet/nauwelijks gezuiverd voorafgaande aan lozing op oppervlaktewater of riool - stelt het Ctgb vast dat niet voldaan is aan artikel 44, derde lid, onder c, van genoemde Vo en artikel 11, tweede lid, onder g en h, van het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Bovendien is er nog steeds sprake van een substantiële overschrijding van de toelatingnorm voor imidacloprid. Er wordt derhalve niet voldaan aan een voorwaarde in de toelating.

Respijtperiode

Een respijtperiode als bedoeld in artikel 46 van de Verordening 1107/2009/EG wordt niet toegekend, gelet op het feit dat er risico's zijn voor het aquatische milieu en omdat de zuiveringseis reeds geruime tijd geldt.

Tijdelijkheid

De maatregel is tijdelijk met een looptijd van vijf jaar en vervalt dus van rechtswege na vijf jaar. Het College kan besluiten tot verkorting van deze termijn, als ten genoegen van het College blijkt dat dit regime niet meer nodig is.

Voor de periode van vijf jaren is gekozen omdat deze voldoende ruimte geeft om één en ander te implementeren. Bovendien wijst het College er op dat in het kader van het hoofdlijnenakkoord in 2021 alle bedrijven daadwerkelijk over een zuiveringsinstallatie moeten beschikken. Weliswaar betreft dat een installatie die moet zuiveren tot 95%, maar de noodzakelijke infrastructuur is ongeacht het zuiveringspercentage dezelfde op één laatste zuiveringstrap na.

Over vijf jaren zal de oorspronkelijke toelating herleven, tenzij het Ctgb besluit de tijdelijke maatregel te continueren of besluit tot wijziging of intrekking van de toepassing voor de bedekte teelt.

Procedure

Bij het gebruik van artikel 44 wordt ingevolge het "Bestuursreglement regeling toelating" een ontwerpbesluit vier weken ter inzage gelegd (artikel 10). Gelet op het aanbreken van de vakantieperiode

wordt deze periode verlengd tot zes weken. Voorafgaand aan de terinzagelegging wordt in de Staatscourant het onderwerp van het ontwerpbesluit gepubliceerd. De toelatinghouders en andere belanghebbenden worden daarbij in de gelegenheid gesteld een zienswijze naar voren te brengen. Het definitieve besluit kan derhalve afwijken van de ter inzage gelegde tekst en kan onder meer intrekking, wijziging in een andere toepassing of in een ander voorschrift inhouden. Binnen 16 weken wordt een besluit genomen.

Ingangsdatum

Het besluit zal acht weken na publicatie in werking treden. Hiermee wordt voldaan aan de beginselen van behoorlijk bestuur, immers de periode tussen de datum van het voorgenomen besluit, de datum van het besluit en de inwerkingtreding is zodanig dat belanghebbenden zich kunnen voorbereiden op de maatregel en zo gewenst het besluit kunnen laten toetsen. Bovendien is inwerkingtreding voorzien voor de winter, een periode met over het algemeen een lager gebruik. Een langere overgangperiode is gelet op het risico voor waterorganismen niet gerechtvaardigd.

Als gevolg van de langere periode voor het indienen van zienswijzen en de uitgestelde inwerkingtreding die is voorzien voor begin volgend jaar, neemt de volledige periode van voorgenomen besluit tot definitieve inwerkingtreding ruim een half jaar in beslag. Deze periode biedt bedrijven die reeds over een vereiste waterzuiveringsinstallatie beschikken voldoende gelegenheid om aan de maatregel te voldoen.