

Aan de Staatssecretaris van het Ministerie van
Infrastructuur en milieu
Mw. W.J. Mansveld
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Briefnummer 201401060014
Behandeld door dhr. dr. i.r L.P. van Duijn
Telefoonnummer (0317) 5.1.2.e Woo
Datum 8 januari 2014

Betreft Advies inzake verbod gewasbeschermingsmiddelen buiten de
landbouw

Geachte mevrouw Mansveld,

U heeft op 3 september jongstleden een brief gestuurd waarin u de Tweede Kamer informeert over de maatregelen die u voornemens bent te nemen met betrekking tot het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw. Uw nieuwe voorstel is een aanscherping van de in de Tweede nota duurzame gewasbescherming voorgestelde maatregelen. Zo wordt het particulier gebruik van gewasbeschermingsmiddelen verboden en wordt het verbod op professioneel gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw uitgebreid en eerder ingevoerd.

In deze brief wordt informatie gegeven over de ruimte binnen het toelatingskader voor gewasbeschermingsmiddelen, over het onderscheid dat wordt gemaakt tussen groepen gewasbeschermingsmiddelen en over de impact van een eventueel verbod op de bestrijding van ziekten en plagen. Tot slot wil ik u informeren over de voortgang met betrekking tot de eerder door het Ctgb in gang gezette aanpak van enkele bekende probleemstoffen (glyfosaat en imidacloprid).

In de Tweede nota duurzame gewasbescherming wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds gewasbeschermingsmiddelen en anderzijds niet-chemische technieken en methoden. De Gewasbeschermingsverordening schrijft voor dat gewasbeschermingsmiddelen worden beoordeeld op werkzaamheid en op risico's (zie bijlage I). Dit geldt ook voor biologische¹ en laag-risico middelen. Niet-chemische technieken en methoden (zoals mechanische onkruidbestrijding) vallen niet binnen de reikwijdte van de Gewasbeschermingsverordening. Het is derhalve belangrijk om bij de advisering naar aanleiding van uw voorstel en de verdere uitwerking ervan een heldere begripsbepaling te hanteren.

¹ Er is geen geharmoniseerde afgebakende definitie van 'biologische' middelen. Er zijn diverse termen in omloop zoals biologicals, (micro)biologisch, middelen van natuurlijke oorsprong, low risk substances/middelen, basic substances en biologische middelen. In dit advies wordt onder de groep biologische middelen de middelen geschaard op basis van micro-organismen, plantenextracten en feromonen.

Toelatingskader

De Gewasbeschermingsverordening (EU) 1107/2009 reguleert het toelaten, het op de markt brengen, het gebruik en de controle op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen binnen Europa. De besluitvorming van het Ctgb omtrent toelating van middelen is gebaseerd op de toetsing van het risico voor mens, dier en milieu. Indien een risico wordt vastgesteld, worden bij de toelating op individueel middelniveau eisen gesteld aan het gebruik in de vorm van risicobeperkende maatregelen. Alle huidige toegelaten middelen zijn getoetst en voldoen (inclusief risicobeperkende maatregelen) aan de wettelijke eisen.

Wanneer op basis van nieuwe wetenschappelijke inzichten een onaanvaardbaar risico voor mens, dier of milieu wordt vastgesteld, zal het Ctgb ingrijpen in bestaande toelatingen. Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op verhardingen en in openbaar groen wordt binnen de risicobeoordeling van het Ctgb specifiek bekeken.

Als indicatie voor de omvang van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw is in bijlage II een overzicht opgenomen van aantallen middelen en plagen voor professioneel en niet-professioneel gebruik buiten de landbouw.

Het Ctgb zal op basis van nadere gegevens van de NVWA, in een separaat schrijven nog nadere informatie en analyse leveren over aantallen toegelaten middelen per plaag.

Er is bij het Ctgb geen nieuwe wetenschappelijke informatie bekend die leidt tot andere inzichten met betrekking tot het risico van toegelaten middelen. Op grond van risico ziet het Ctgb binnen het toelatingsproces dan ook geen aanleiding de toelating van deze middelen in te trekken dan wel op generiek niveau aanvullende eisen te stellen aan het gebruik.

Dat laat onverlet dat er mogelijk andere gronden zijn op basis waarvan u generieke eisen wilt stellen aan het gebruik. Deze gronden vallen echter buiten de bevoegdheid van het Ctgb zodat in dit advies hierop niet wordt ingegaan. Mocht één en ander leiden tot wijzigingen van het vigerende toetsingskader, zal het Ctgb hier uiteraard uitvoering aan geven.

Risicobeoordeling in de praktijk

Het Ctgb toetst toelatingsaanvragen op de risico's voor mens, dier en milieu binnen de hiervoor gestelde nationale en internationale toetsingskaders. Sinds 1997 is het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw een specifiek onderdeel van het toetsingskader (zie bijlage III)

In de toetsing wordt, conform de Gewasbeschermingsverordening, onderscheid gemaakt tussen groepen gewasbeschermingsmiddelen op basis van risico. In het kader van de Gewasbeschermingsverordening zullen middelaanvragen op basis van laag-risico stoffen in de toekomst binnen een verkorte termijn worden afgehandeld en zal bij middelaanvragen voor stoffen die in aanmerking komen voor vervanging, actief naar alternatieven worden gezocht. In bijlage I wordt verder ingegaan op dit onderscheid.

Daarnaast zijn gebruikers van professionele gewasbeschermingsmiddelen gehouden om in het bezit te zijn van een bewijs van vakbekwaamheid en zijn professionele gebruikers van glyfosaat op verhardingen gehouden om te werken volgens de Duurzaam Onkruid Beheer (DOB) methode. Over de stand van zaken omtrent de werking van deze methode in de praktijk hebben wij u in augustus 2013 schriftelijk nader geïnformeerd. Hierbij is tevens naar voren gebracht om meer aandacht aan handhaving te geven.

Desondanks worden in Nederland nog structurele overschrijdingen van de drinkwaternorm bij innamepunten van oppervlaktewater gemeten voor glyfosaat. Daarnaast worden de ecologische waterkwaliteitsnormen voor oppervlaktewater van imidacloprid in het Westland structureel overschreden.

Voor beide structurele overschrijdingen zijn inmiddels risicobeperkende maatregelen opgenomen op het gebruiksvoorschrift. Voor het merendeel van de gebruikte gewasbeschermingsmiddelen geldt echter dat er, bezien vanuit de toetsing op veiligheid voor mens, dier en milieu, geen structurele problemen zijn.

Onderscheid in groepen gewasbeschermingsmiddelen

In de Gewasbeschermingsverordening wordt onderscheid gemaakt tussen groepen gewasbeschermingsmiddelen op basis van risico. Laag risico stoffen doorlopen dezelfde beoordeling ten behoeve van de goedkeuring als de reguliere stoffen. In verband met het ontbreken van een toetsingskader (criteria) heeft de Europese Commissie nog geen stoffen als laag risico stof aangemerkt. Pas nadat het toetsingskader is ingevuld en de Europese Commissie stoffen heeft aangemerkt als laag risico stof kunnen middelen op basis van deze stoffen eenvoudiger en sneller worden toegelaten.

Daarnaast identificeert de Verordening de zogenaamde “basic substances”, stoffen die niet specifiek als gewasbeschermingsmiddel op de markt zijn gebracht, maar wel als zodanig kunnen worden gebruikt. Het gebruik van bier als slakkendodingsmiddel is hiervan een voorbeeld. Als in Europa besloten is dat een stof een ‘basic substance’ is, is nationaal zelfs geen toelating meer nodig. De Europese Commissie besluit in de loop van 2014 over de stoffen die hiervoor in aanmerking komen.

De Gewasbeschermingsverordening kent ook een categorie hoog-risico stoffen, de zogenaamde “candidates for substitution”. Daarmee is in Europees verband besloten dat bij de (her)registratie van middelen op basis van deze stoffen alternatieven moeten worden meegewogen. Er zullen, naast een risicobeoordeling, tevens agronomische en economische aspecten worden betrokken bij de beoordeling of deze stoffen daadwerkelijk voor bepaalde toepassingen vervangen moeten worden door andere, minder risicovolle stoffen of methodieken. De lijst van stoffen die hiervoor in aanmerking komen wordt naar verwachting in de eerste helft van 2014 door de Europese Commissie gepubliceerd.

Ook kent het toelatingssysteem een tijdelijke toelating, een zogenaamde vrijstelling op basis van artikel 53 van de Gewasbeschermingsverordening, afgegeven door de Minister. De vrijstellingen worden conform artikel 53 Verordening (EG) 1107/2009 in bijzondere omstandigheden verleend voor beperkt en gecontroleerd gebruik, wanneer deze maatregel nodig blijkt voor een op geen enkele andere redelijke manier te beheersen gevaar. Middelen met een vrijstelling hebben geen reguliere toelating omdat bijvoorbeeld de besluitvorming over de aanvraag voor het middel nog niet is afgerond, de aanvraag nog moet worden ingediend, het middel niet voldoet aan de wettelijke eisen of de werkzame stof nog niet is goedgekeurd in het Europese proces.

In het kader van de Gewasbeschermingsverordening moeten alle toegelaten middelen voldoen aan dezelfde eisen aan het risico voor mens, dier en milieu. Hierin wordt geen onderscheid gemaakt tussen ‘biologische’ en niet-‘biologische’ middelen. Uit ervaring binnen het toelatingsproces met ‘biologische’ middelen blijkt dat deze middelen zeker niet altijd een laag risico vormen, zoals bijvoorbeeld natuurlijke pyrethrines. Op grond van risico ziet het Ctgb daarom tot nu toe geen basis voor een verder onderscheid tussen ‘biologische’ en niet-‘biologische’ middelen.

Het onderscheid tussen middelen voor landbouwkundig gebruik en niet landbouwkundig gebruik vindt geen grondslag in de Gewasbeschermingsverordening. De Gewasbeschermingsverordening maakt wel onderscheid tussen professioneel en niet-professioneel gebruik.

Daar wordt in de toelatingen dan ook rekening mee gehouden, bijvoorbeeld door het stellen van specifieke gebruiksvoorschriften. Ook zou in het kader van de middelen voor particulier gebruik onderscheid kunnen worden gemaakt tussen ready-to-use en niet ready-to-use verpakkingen. Bij ready-to-use verpakkingen kunnen geen fouten worden gemaakt bij het gebruikklaar maken van het middel. Dit verkleint de kans op onnodige belasting van mens, dier en milieu en kan zeker voor de particulier markt risico's verder inperken.

Tot nu toe maakt het Ctgb in de praktijk nog geen onderscheid tussen de verschillende type gewasbeschermingsmiddelen aangezien de Europese kaders hiervoor nog niet zijn uitgewerkt, zoals hier boven reeds is aangegeven. Naar verwachting zal bovenstaande in de nabije toekomst gestalte krijgen², waarmee het mogelijk wordt om op basis risico van de werkzame stof onderscheid aan te brengen in de toelating van verschillende typen bestrijdingsmiddelen.

Het Ctgb is daarnaast betrokken bij een zgn. Green Deal die de toelating van 'biologische' middelen moet gaan vereenvoudigen. Deze Green Deal moet in 2014 tot concrete resultaten gaan leiden.

Impact op de bestrijding van ziekten en plagen

In de Tweede nota duurzame gewasbescherming wordt voor bestrijding onderscheid gemaakt tussen enerzijds gewasbeschermingsmiddelen en anderzijds niet-chemische technieken en methoden. Niet-chemische technieken en methoden variëren van het inzetten van natuurlijke vijanden tot het mechanisch of handmatig verwijderen van aangetaste gewassen.

Er zijn circa 380 gewasbeschermingsmiddelen toegelaten voor professioneel gebruik buiten de landbouw. Deze middelen worden toegepast op circa 150 ziekten en plagen. Voor niet-professioneel gebruik zijn circa 175 middelen toegelaten die kunnen worden ingezet tegen circa 25 ziekten en plagen.

Van deze toelatingen zijn er

- slechts één middel uitsluitend op basis van basic substances. Dit middel is op basis van kwartszand. In totaal staan er twee potentiële basic substances (vegetable plant oils en kwartszand) op de huidige Europese lijst.
- onbekend hoeveel middelen op basis van laag risico stoffen. Er kan hierover nog geen duidelijkheid worden gegeven, aangezien er nog geen stoffen door de Europese Commissie zijn aangemerkt als laag risico stoffen.
- onbekend hoeveel middelen op basis van hoog risico stoffen. Er kan hierover nog geen duidelijkheid worden gegeven, aangezien er nog geen stoffen door de Europese Commissie zijn aangemerkt als hoog risico stoffen. Naar verwachting is dit in de eerste helft van 2014 bekend.
- geen vrijstellingsadviezen gegeven (artikel 53) van de Gewasbeschermingsverordening) voor particulier gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en voor professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw.
- circa 120 middelen toegelaten die niet mogen worden toegepast in grondwaterbeschermingsgebieden.

² Er zijn naast de indeling naar risico ook andere mogelijkheden om een rangorde aan te brengen in middelen. Bijvoorbeeld op basis van de mate van belasting door middelen voor mens, dier en milieu. Dit zou kunnen door het vergelijken van middelen op basis van een puntensysteem. Een voorbeeld hiervan is de Milieumeetlat voor pesticiden van het CLM. Deze meetlat geeft echter geen inzicht in alle risico's die relevant zijn in het kader van de toelating.

Een verbod op niet-professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen heeft impact op de bestrijding van ziekten en plagen. Meer dan de helft van de middelen is bestemd voor onkruidbestrijding. Hier zijn mogelijk niet-chemische technieken en methoden beschikbaar, zoals mechanische alternatieven. Niet voor alle toepassingen zijn echter alternatieven beschikbaar. Dit geldt bijvoorbeeld voor schimmelinfecties waarbij het rooien van aangetaste planten feitelijk het enige alternatief is voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Voor het professioneel gebruik buiten de landbouw heeft het Ctgb gebruik gemaakt van (niet uitputtende) informatie aangeleverd door NVWA. Deze informatie betreft enkel het gebruik op openbaar groen, bosbouw en sportvelden. Voor openbaar groen blijkt uit deze gegevens dat:

- circa 150 ziekten en plagen op niet-chemische wijze te bestrijden zijn. Voor deze categorie is de impact van het verbod van gewasbeschermingsmiddelen onbekend. Er zijn alternatieve bestrijdingswijzen. Het gebruik van dergelijke alternatieven heeft mogelijk wel consequenties, bijvoorbeeld financiële, aangezien de alternatieven in het algemeen arbeidsintensieve technieken en methoden zijn.
- circa 90 ziekten en plagen enkel met gewasbeschermingsmiddelen te bestrijden zijn. Voor deze laatste categorie is de impact van het wegvallen van de gewasbeschermingsmiddelen groot, aangezien er geen alternatief is.

Voor bosbouw blijkt uit deze gegevens dat:

- circa 50 ziekten en plagen op niet-chemische wijze te bestrijden zijn. Voor deze categorie is de impact van het verbod van gewasbeschermingsmiddelen onbekend. Er zijn alternatieve bestrijdingswijzen. Het gebruik van dergelijke alternatieven heeft mogelijk wel consequenties, bijvoorbeeld financiële, aangezien de alternatieven in het algemeen arbeidsintensieve technieken en methoden zijn.
- circa 15 ziekten en plagen enkel met gewasbeschermingsmiddelen te bestrijden zijn. Voor deze laatste categorie is de impact van het wegvallen van de gewasbeschermingsmiddelen groot, aangezien er geen alternatief is.

Voor sportvelden blijkt uit deze gegevens dat:

- circa 15 ziekten en plagen op niet-chemische wijze te bestrijden zijn. Voor deze categorie is de impact van het verbod van gewasbeschermingsmiddelen onbekend. Er zijn alternatieve bestrijdingswijzen. Het gebruik van dergelijke alternatieven heeft mogelijk wel consequenties, bijvoorbeeld financiële, aangezien de alternatieven in het algemeen arbeidsintensieve technieken en methoden zijn.
- circa 20 ziekten en plagen enkel met gewasbeschermingsmiddelen te bestrijden zijn. Voor deze laatste categorie is de impact van het wegvallen van de gewasbeschermingsmiddelen groot, aangezien er geen alternatief is.

Wanneer geen reële alternatieven beschikbaar zijn voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen neemt het risico op illegaal gebruik van middelen toe.

Aangezien NVWA geen informatie beschikbaar heeft over alternatieve bestrijdingsmethoden en technieken voor onbeteelde terreinen, kan voor deze terreinen geen overzicht worden gegeven van de gevolgen van beperkingen van deze toepassingen. Ook de volledige impact van een verbod voor de bestrijding van quarantaine organismen kan op dit moment niet worden ingeschat. De NVWA heeft deze informatie niet eenduidig beschikbaar. Echter, voor de bestrijding van quarantaine organismen, waarvoor de verplichting geldt dat deze effectief bestreden moeten worden, kan indien nodig een vrijstelling worden verleend voor het gebruik van niet-toegelaten middelen.

Wij vertrouwen erop dat wij u met deze brief voldoende hebben geïnformeerd. Mocht u nog behoefte hebben aan aanvullende informatie, dan staan we uiteraard tot uw beschikking.

Hoogachtend,

De voorzitter van het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden,

Ir. J.F. de Leeuw

Bijlage I: Toetsingskader gewasbeschermingsmiddelen

Verordening 1107/2009, welke handelt over het op de markt brengen, het gebruik en de controle op gewasbeschermingsmiddelen, maakt geen onderscheid tussen chemische en niet-chemische gewasbeschermingsmiddelen. Een stof kan geplaatst worden als een candidate for substitution, reguliere stof, low risk stof of als een basic substance.

	<i>Risico</i>	<i>Criteria</i>	<i>Beoordeling</i>	<i>Voordelen/nadelen</i>	<i>In werking per</i>
<i>Candidate for Substitution</i>	Hoog risico	Werkzame stof die voldoet aan de in Bijlage IV van de Verordening beschreven criteria	Bij een middelaanvraag dienen lidstaten een vergelijkende evaluatie uit te voeren.	Plaatsing voor 7 jaar	Januari 2014
<i>Reguliere stof</i>	Hoog tot laag risico	Werkzame stof	Reguliere beoordeling	Normale plaatsing (10 jaar)	14 Juni 2011
<i>Low risk</i>	Laag risico	Werkzame stof met een laag risico voor de gezondheid van mens, dier of milieu	Reguliere beoordeling. Krijgt na beoordeling het predicaat Low risk.	Plaatsing voor een periode van 15 jaar. Bij een aanvraag voor een middeltoelating dient een lidstaat vervolgens binnen 120 dagen een beslissing te nemen.	onbekend
<i>Basic substances</i>	Laag risico	Geen tot bezorgdheid aanleiding gevende stof.	Afwijkende beoordeling. Hierbij kan verwezen worden naar reeds uitgevoerde beoordelingen (bv Reach)	Plaatsing voor onbepaalde tijd. Er is geen toelating als gewasbeschermings middel nodig.	onbekend

Naast deze indeling worden voor de risicobeoordeling van specifieke type middelen, zoals de middelen op basis van micro-organismen, plantenextracten en feromonen, aparte guidance documenten en datavereisten ontwikkeld, aangezien de reguliere guidance documenten en datavereisten niet geschikt zijn voor de risicobeoordeling van dit type middelen.

Bijlage II: Overzicht bestrijding professioneel gebruik buiten de landbouw en niet-professioneel gebruik

In het onderstaande overzicht wordt per sector informatie gegeven over het aantal plagen, het aantal plagen dat bestreden kan worden met een gewasbeschermingsmiddel (met indeling naar 'biologische' middelen en basic substances), het aantal plagen dat bestreden kan worden op andere wijze dan met een gewasbeschermingsmiddel en het aantal plagen dat enkel met gewasbeschermingsmiddelen kan worden bestreden.

	# plagen te bestrijden met gewasbeschermingsmiddel	# werkzame stoffen: alle	# werkzame stoffen: biologische oorsprong	# werkzame stoffen: mogelijk basic substance	# middelen	# plagen te bestrijden op andere wijze	# plagen alleen te bestrijden met gewasbeschermingsmiddelen
Professioneel gebruik buiten de landbouw							
openbaar groen	101	51	9	0	187	153	86
bosbouw	18	12	4	1	56	48	14
sportvelden	18	38	8	0	158	13	18
onbeteelde terreinen	17	10	4	0	45	onbekend	17
Niet-professioneel gebruik							
moestuin	10	28	9	1	99	onbekend	10
siertuin	11	26	10	2	113	onbekend	11
gazon	4	9	3	0	71	onbekend	4

Bijlage III: Risicobeoordeling Gewasbeschermingsmiddelen

Het Ctgb toetst toelatingsaanvragen op de risico's voor mens, dier en milieu binnen de hiervoor gestelde nationale en internationale toetsingskaders. Deze toetsingskaders zijn dankzij nieuwe wetenschappelijke inzichten voortdurend onderhevig aan veranderingen. Wanneer tussentijds echter, wegens nieuwe wetenschappelijke inzichten, een onaanvaardbaar risico voor mens, dier of milieu wordt vastgesteld, zal het Ctgb ingrijpen in bestaande toelatingen.

Professioneel gebruik buiten de landbouw

In de risicobeoordeling van gewasbeschermingsmiddelen die buiten de landbouw voor professioneel gebruik zijn toegelaten, is het gebruik op verhardingen en in openbaar groen reeds opgenomen. Aan de hand van specifieke risicomodellen zijn de risico's voor mens, dier en milieu getoetst alvorens deze middelen zijn toegelaten. In onderstaande tabel is een overzicht van de geldende toetsingskaders sinds 1997 opgenomen.

<i>Toetsingskader</i>	Gebruik op verhardingen	Gebruik op openbaar groen
<i>Evaluation Manual 1.0 (sinds 2011)</i>	Specifiek opgenomen in toetsingskader	Specifiek opgenomen in toetsingskader
<i>Evaluation manual 91/414 HTB 1.0 (sinds 2006)</i>	Specifiek opgenomen in toetsingskader	Specifiek opgenomen in toetsingskader
<i>HTB 0.2 (sinds 2002)</i>	Specifiek opgenomen in toetsingskader	Specifiek opgenomen in toetsingskader
<i>HTB 0.1 (sinds 1997)</i>	Specifiek opgenomen in toetsingskader	Specifiek opgenomen in toetsingskader

Niet-professioneel gebruik buiten de landbouw

Bij aanvragen voor gewasbeschermingsmiddelen voor niet-professioneel gebruik wordt binnen de beoordeling gebruik gemaakt van een maximaal gebruik door niet-professionele gebruikers. Vóór 2013 was deze oppervlakte nog vastgesteld op 1000 m². Om de beoordeling beter op de dagelijkse praktijk aan te laten sluiten heeft het Ctgb besloten om dit maximaal gebruik aan te passen. Zodoende wordt sinds de laatste herziening van de 'evaluation manual' in 2013 een maximaal gebruik van 500 m² gehanteerd.