

## 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](http://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, 2015<sup>1</sup>). 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; Bestrijdingsmiddelenatlas<sup>2</sup>).

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, 2013<sup>3</sup>) 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

<sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> 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 (zienswijzeprocedure) 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 2013<sup>4</sup> 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 komen<sup>5</sup>. In 2015 publiceerde het LEI<sup>6</sup> een onderzoek naar de betaalbaarheid van de zuivering voor de glastuinbouw. Dit onderzoek betrof de investeringskosten die gemoed zouden zijn met de aanschaf, installatie en onderhoud van apparatuur met een zuiveringseffectiviteit van 95%<sup>7</sup>. 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 techniekvoorschrift<sup>8</sup>. 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.

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

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

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

<sup>8</sup> 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:*

- *Deze zuiveringsvoorziening dient te bestaan uit één van onderstaande combinaties van technieken:*
  - *H<sub>2</sub>O<sub>2</sub> + MDUV + actief koolfilter of*
  - *H<sub>2</sub>O<sub>2</sub> + 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.*

#### 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 neonicotinoïden<sup>9</sup> 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.

---

<sup>9</sup> 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 distributeurs 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](http://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 (2016<sup>10</sup>) 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 toelatingsnorm (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.

<sup>10</sup> 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 (2016<sup>11</sup>) 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 één 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.

---

<sup>11</sup> 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 NWWA-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.

### 5. Zienswijzen en reactie van het Ctgb daar op

#### **Algemeen**

Er zijn van LTO Nederland, LTO Noord Glaskracht, Vereniging Agrodiss, Nefyto, Plantum, Bayer Crop Science, Stichting CDG, De Bijenstichting, Unie van Waterschappen en Adama zienswijzen ontvangen, die conform het bestuursreglement over en weer naar alle zienswijzers zijn toegestuurd en op de website van het Ctgb zijn geplaatst<sup>12</sup>. De zienswijzen zijn te verdelen in voor- en tegenstanders van

<sup>12</sup> <http://www.ctgb.nl/nieuws/nieuws-berichten/2016/09/09/verbod-vier-gewasbeschermingsmiddelen-met-imidacloprid-bij-gebruik-zonder-gecertificeerde-zuivering>

verdergaande beperkingen. Zij baseren zich op verschillende uitgangspunten namelijk enerzijds het standpunt dat de verontreiniging van het oppervlaktewater met imidacloprid afneemt en dat daarom beperkingen niet of in mindere mate nodig zouden zijn. En anderzijds op het standpunt dat er in het geheel geen middelen met imidacloprid zouden mogen worden toegelaten vanwege de bescherming van bijen en hommels. Ook zijn veel zienswijzers het met elkaar eens dat als er zou moeten worden ingegrepen, het Ctgb dat op een manier zou moeten doen die aansluit bij het Hoofdlijnenakkoord, en dat het Ctgb derhalve geen apart certificeringssysteem in het leven zou moeten roepen. En tot slot zijn er juridische argumenten die worden ingezet om te onderbouwen dat het voorgenomen tijdelijke verbod of een onderdeel daarvan, in strijd zou zijn met de (Europese) wet.

Voor het Ctgb is belangrijk dat geen van de zienswijzers bestrijdt dat er nog steeds sprake is van overschrijding van de norm voor imidacloprid voor oppervlaktewater én dat er niet of nauwelijks wordt gezuiverd alvorens afvalwater vanuit kassen op het oppervlaktewater<sup>13</sup>. Alternatieve beperkingen die tot het hetzelfde beoogde resultaat leiden heeft het Ctgb niet ontvangen. Ook zijn geen signalen ontvangen over de ontwikkeling van certificering voor deze waterzuiveringseisen. Wel blijkt het mogelijk om bij bepaalde ontwikkelingen in het kader van het Hoofdlijnenakkoord aan te sluiten. Deze zijn evenwel gericht op zuivering met tenminste 95%. Geheel daarbij aansluiten zou betekenen dat de zuiveringsnorm voor imidacloprid van 99,5% wordt losgelaten, en daarvan kan zoals eerder is onderbouwd, (nu nog) geen sprake zijn.

De focus voor het Ctgb blijft het opleggen van effectieve beperkingen die tot het gewenste resultaat leiden namelijk dat oppervlaktewater geen of nauwelijks imidacloprid bevat, ter bescherming van waterorganismen. Het College roept hierbij in herinnering dat het College daartoe ook een geheel verbod (intrekking van de toelating voor bedekte teelten) heeft overwogen, maar dat op dit moment niet proportioneel vindt, zolang andere, minder vergaande maatregelen mogelijk én effectief zijn. Immers in dat geval zouden de toelatinghouders ter opheffing van een dergelijk verbod een geheel nieuwe aanvraag tot toelating voor deze toepassing moeten doen, met de bijbehorende tijdrovende en kostbare studies.

Mocht in de toekomst een structurele afname van de verontreiniging zichtbaar worden, hetgeen de uitdrukkelijk inzet is van het Ctgb, dan leidt het Ctgb daaruit af dat de beperkingen effectief zijn. Het perspectief waar het Ctgb van uit gaat is dat in dat geval de zuivering zoals deze via het Activiteitenbesluit wordt voorgeschreven, wellicht voldoende kan zijn om onder de normen voor imidacloprid te blijven. Uit de voorgenomen evaluatie zou een en ander kunnen blijken. Tot die tijd zijn evenwel beperkingen nodig die leiden tot zuivering met tenminste 99,5% dan wel tot het geheel voorkomen van lozing van met imidacloprid belast afvalwater.

#### Samenvatting zienswijzes en reactie Ctgb

Geen of minder ingrijpen nodig, verontreiniging neemt af.  
De toelatinghouders van de betrokkenmiddelen en de branchevereniging Nefyto betwisten de noodzaak van ingrijpen voor het Ctgb met onder meer het argument dat de gegevens waarop het Ctgb zich baseert niet representatief zouden zijn, en dat er sprake zou zijn van een verlaging van de verontreiniging van het oppervlaktewater met imidacloprid. Het Ctgb heeft evenwel met zowel het CML-rapport als het nalevingsrapport van de NVWA voldoende grond om aan te nemen dat er nog steeds sprake is van overschrijding van de norm voor imidacloprid in het oppervlaktewater en voor de

<sup>13</sup> LTO Noord Glaskracht kenmerk HV/DE/16/brf 16.065 van 15 augustus 2016 zie website Ctgb, blz 5.

aanname dat afvalwater uit kassen niet of nauwelijks van imidacloprid wordt gezuiverd. Er is immers ondermeer gekeken naar West- en Oostland, dit zijn belangrijke kassengebieden. Dat er in andere gebieden minder verontreiniging is, doet niet af aan de noodzaak om in te grijpen. Ook het gegeven dat de NVWA niet of nauwelijks handhavend is opgetreden is in dit kader niet relevant. Op grond van de huidige voorschriften is voor handhavend optreden van de NVWA nodig dat aan de hand van een lozing die precies op dat moment plaatsvindt op het bedrijf van de teler wordt geconstateerd dat er afvalwater met imidacloprid wordt geloosd zonder de vereiste zuivering met tenminste 99,5%. De NVWA heeft daarentegen wel kunnen constateren dat geen van de bezochte telers beschikte over apparatuur die met tenminste 99,5% kan zuiveren. Dat de betreffende bedrijven in het geheel niet lozen, zoals zij regelmatig aangaven, was vervolgens niet controleerbaar. Overigens stelt de ook sector zelf vast dat die situatie van niet-lozen op dit moment theoretisch is<sup>14</sup>.

#### Totaalverbod

De Bijenstichting wijst erop dat een totaalverbod van middelen met imidacloprid nodig is in het belang van de bescherming van bijen en hommels. Het Ctgb overweegt daarover dat een dergelijk geheel verbod overwogen kan worden als blijkt dat de opgelegde beperkingen niet effectief zijn. Mede daarom is een evaluatiemoment ingebouwd. Het Ctgb kan en zal indien nodig overigens ook eerder ingrijpen. Zolang de noodzaak daartoe evenwel niet is gebleken, ziet het Ctgb op grond van proportionaliteit en zorgvuldigheid voldoende argumenten om over te gaan tot minder vergaande beperkingen. Daarbij verwacht het Ctgb veel van de omgekeerde bewijslast. Dat voorschrift is immers een belangrijk verschil met de eerdere voorschriften. Deze omgekeerde bewijslast, inhoudende een verbod tenzij, verplicht ertoe bij de koop en bij het gebruik van deze middelen met een certificaat aan te tonen dat er een installatie staat én dat deze wordt gebruikt, dan wel met een certificaat aan te tonen dat er niet wordt geloosd. Deze certificaten zijn er nog niet op het moment van het van nemen van dit besluit, zodat vooralsnog de koop en het gebruik van deze middelen niet is toegestaan.

De Stichting CDG en Agrodis geven aan dat het systeem van gecontroleerde distributie wel robuust is en effectief ingezet kan worden bij verdergaande beperkingen. Zij bevestigen dat zij graag mee willen denken over en werken aan verbetering van de naleving van de voorschriften en ondersteunen de omkering van de bewijslast met certificering. Daarmee wordt voor het Ctgb ook vanuit deze zijde bevestigd dat certificering een belangrijk element is in de controleerbaarheid en handhaafbaarheid.

#### Systeem gaat niet werken

Veel zienswijzers geven aan dat het voorgestelde systeem niet gaat werken, te duur is en/of te omslachtig. Het dringende verzoek wordt gedaan om aan te sluiten bij de ontwikkelingen van het Hoofdlijnenakkoord. Het Ctgb gaat daarin ten dele mee, namelijk voor zover het gaat om de zuiveringsinstallaties zelf. Dat de betreffende installatie zuivert tot het aangegeven percentage kan worden aangetoond al dan niet door een onafhankelijke organisatie en dat rapport zal door het Ctgb worden getoetst. Het daadwerkelijke gebruik zal evenwel met een certificaat van een geaccrediteerde instantie moeten worden aangetoond.

Ook de optie dat er in het geheel geen afvalwater wordt geloosd maar wordt afgevoerd via een mobiele installatie of een afvalverwerker, zal moeten worden aangetoond met een certificaat van een geaccrediteerde organisatie. Voor het Ctgb is immers belangrijk dat alleen een teler die aantoont dat hij daadwerkelijk zuivert met tenminste 99,5% of aantoont dat hij niet loost, middelen met imidacloprid kan kopen en gebruiken. Voor deze certificering kunnen telers verzoeken doen tot uitbreiding van

---

<sup>14</sup> Idem.

bestaande certificaten of keurmerken<sup>15</sup>. Dat zal inderdaad tijd vragen en leiden tot (beperkte) kosten<sup>16</sup>. Totdat de certificaten er zijn is evenwel het kopen en het gebruiken van deze middelen niet toegestaan.

#### In strijd met het recht

De Bijenstichting voert aan dat het voorgestelde systeem in strijd is met het Nederlandse recht onder meer doordat overheidstaken worden toebedeeld aan een private stichting waarin toelatinghouders vertegenwoordigd zijn. Het Ctgb merkt daarover op dat het CDG weliswaar een private stichting is maar een door de overheid erkende rol heeft zoals de Bijenstichting ook al aangeeft. De verkoop van gewasbeschermingsmiddelen in Nederland is uitsluitend toegestaan aan distributeurs die zich committeren aan de betreffende voorschriften<sup>17</sup>. Op de handel in gewasbeschermingsmiddelen inclusief dit gesloten distributiesysteem ziet de NVWA toe<sup>18</sup>. Met de Bijenstichting is het Ctgb het eens dat het meldingsysteem bij het CDG helder en handhaafbaar moet zijn. Daaraan wordt naar de mening van het Ctgb voldaan. Als een koper zich niet meldt bij het CDG mag hij de betreffende middelen niet kopen of gebruiken. Hij kan zich vervolgens alleen melden als hij beschikt over een certificaat. CDG zal dat toetsen alvorens hij het middel mag kopen.

Door te weinig in te grijpen/te veel in te grijpen handelt het Ctgb in strijd met het (Europese) recht. Het Ctgb schaadt het level playing field door strenger te zijn dan andere lidstaten. Volgens de Bijenstichting zou er strijd zijn met de Kaderrichtlijn water en met de richtlijn duurzaam gebruik. Daarover heeft het Ctgb in een eerdere zaak .... al aangegeven dat .... (invoegen tekst verweerschrift imidacloprid). Die zaak ligt op dit moment voor bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Het Ctgb blijft ook in dit besluit bij het aangehaalde standpunt. De Bijenstichting voert ook aan dat er sprake zou zijn van strijd met het Activiteitenbesluit en dat mede daardoor cumulatieve en

<sup>15</sup> Zie bijvoorbeeld de mogelijkheid om bij Global G.A.P. (wereldwijd certificatiesysteem voor duurzame en voedselveilige agro-productie) een add-on aan te vragen [http://www.globalgap.org/uk\\_en/what-we-do/globalg.a.p.-certification/globalg.a.p.-00001/](http://www.globalgap.org/uk_en/what-we-do/globalg.a.p.-certification/globalg.a.p.-00001/).

Er zijn voor agro food en non-food diverse Milieukeuren gericht op watergebruik en schoon water. Ook bij die Milieukeuren is aanvulling met een specifiek onderdeel mogelijk <http://www.milieukeur.nl/19/home.html>. Op die site zijn ook de organisaties/bedrijven vermeld die bevoegd zijn om de certificaten af te geven waarmee wordt aangetoond dat het betreffende milieukeur mag worden gevoerd. De eisen waaraan op het bedrijf moet worden voldaan staan in zogenaamde certificeringsschema's met eisen aan oa vakbekwaamheid, bedrijfsvoering, toelaten van audits ed. Degene die de certificaten afgeeft moet oa geaccrediteerd zijn bij de Raad voor de Accreditatie voor het desbetreffende schema.

[http://www.milieukeur.nl/Public/Milieukeur\\_Agro\\_Food\\_Plantaardig\\_bedekte\\_teelt\\_Schema/2016/AlgemeneEisenPPBedekteTeelt2016\\_def.pdf](http://www.milieukeur.nl/Public/Milieukeur_Agro_Food_Plantaardig_bedekte_teelt_Schema/2016/AlgemeneEisenPPBedekteTeelt2016_def.pdf).

Het schema met de inhoudelijke eisen voor de groenteteelt schrijft al voor dat lozing in bepaalde gevallen moet worden geregistreerd (va. 4.5 ev.).

[http://www.milieukeur.nl/Public/Milieukeur\\_Agro\\_Food\\_Plantaardig\\_bedekte\\_teelt\\_Schema/2016/151215herziening16MKBTgroenteteelt.pdf](http://www.milieukeur.nl/Public/Milieukeur_Agro_Food_Plantaardig_bedekte_teelt_Schema/2016/151215herziening16MKBTgroenteteelt.pdf)

<sup>16</sup> De kosten voor een certificaat voor een milieukeur voor tomaten in de bedekte teelt zijn gebaseerd op de aanmeldkosten van zowel een groep (1000 euro) als van een daaronder vallende individuele teler (250 euro), jaarlijkse bijdrages (100 euro) en een bedrag per ha (115 euro). Daar komen de kosten bij van degene die het certificaat daadwerkelijk afgeeft en daarvoor oa audits op het bedrijf doet.

<http://www.milieukeur.nl/Public/Tarieven/TarievenbladMilieukeuragrofoodenBarometers2016-c3.pdf>.

<sup>17</sup> <http://www.stichtingcdg.nl/Home>

<sup>18</sup> Zie de toelichting op artikel 4 van de verbindend verklaring waarin wordt uitgelegd dat de NVWA zich mede zal baseren op de audits die voor de controle van de certificaten door private organisaties worden gedaan. (Besluit van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 20 februari 2014, nr. WJZ/14028209, houdende de algemeenverbindendverklaring van een overeenkomst tussen handelaren in gewasbeschermingsmiddelen Scrt 2014, nr 5486)

synergetische effecten voor bijen te weinig in ogenschouw worden genomen. Dat laatste standpunt heeft de Bijenstichting eveneens in de eerder genoemde zaak al aangevoerd. Het Ctgb heeft daarover opgemerkt ...(tekst verweerschrift imi invoegen) en hanteert dat standpunt ook in dit besluit. Daarnaast merkt het Ctgb op dat het Activiteitenbesluit in de nabije toekomst generieke regelgeving bevat voor de zuivering van afvalwater uit kassen voor alle gewasbeschermingsmiddelen waarvoor zuivering met tenminste 95% nodig is<sup>19</sup>. Voor zover zuivering met een hoger percentage nodig is, blijft het specifieke regime per middel van toepassing, zoals in dit geval. Een en ander is helder uitgelegd in de kamerbrief naar aanleiding van het met de sector gesloten Hoofdlijnenakkoord<sup>20</sup>.

Ook de toelatinghouders wijzen op strijd met het (Europese) recht. Ook deze argumenten zijn eerder al aan de orde gekomen in genoemde zaak. ... (tekst invoegen uit verweerschrift imi) en liggen eveneens voor ter beoordeling door de rechter. Het Ctgb blijft ook in het onderhavige besluit bij dat standpunt. Het Ctgb is niet van mening dat het level playing field door dit verbod tenzij wordt geschaad. Koop en gebruik van deze middelen blijft immers mogelijk. In verband met de naleving (het voorkomen van illegaal gebruik zonder zuivering) zijn evenwel strenge voorschriften voor het gebruik door de telers nodig. Dat er tot voor kort niet of nauwelijks werd gezuiverd staat immers vast. Daarmee worden anders dan de Bijenstichting meent, de eerder geconstateerde handhavingsproblemen juist opgelost. Waarom een dergelijk systeem waarin de bewijslast bij de teler ligt, in strijd zou zijn met de rechtszekerheid, zoals door zowel de Bijenstichting als door de toelatinghouders is aangevoerd, ziet het Ctgb niet. De inhoudelijke eisen waaraan moet worden voldaan (tenminste 99,5% zuivering) heeft het Ctgb immers al in januari 2014 vastgesteld. Toen hadden telers er al voor kunnen en moeten kiezen hun afvalwater met het vereiste percentage te zuiveren, of de middelen niet te gebruiken. Vervolgens bleek dat deze zuiveringsnorm niet of nauwelijks werd nageleefd, op grond waarvan het Ctgb dit tijdelijke verbod instelt met omkering van de bewijslast.

#### Onduidelijkheden

Het is onduidelijk wat het Ctgb precies met bepaalde termen bedoelt, ook zijn bepaalde termen onjuist gebruikt. Hierover merkt het Ctgb op dat het inderdaad de bedoeling is dat bij iedere koop van het middel bewijzen aan het CDG worden overlegd, om misbruik te voorkomen. Door de koppeling aan gebruik wordt de controle op het bedrijf ook eenvoudiger: als het middel aanwezig is op het bedrijf moet ook een certificaat aangetoond worden.

#### Zienswijze Bijenstichting, ontwikkelingen na zienswijze

De toelatinghouders hebben aangevoerd dat de zienswijze van de Bijenstichting is ingebracht in een andere procedure en daarom niet door het Ctgb had mogen meegenomen. Het Ctgb vindt het belangrijk dat ook de zienswijze van de Bijenstichting een rol speelt. In haar reactie die inderdaad in het kader van de totstandkoming van een wijziging van het Activiteitenbesluit is ingebracht, wordt uitdrukkelijk ingegaan op onderhavige voornemen. In het kader van een evenwichtige besluitvorming waarbij rekening wordt gehouden met alle belangen heeft het Ctgb besloten om ook deze zienswijze naar alle zienswijzers toe te sturen zodat deze een reactie kunnen geven. Zij zijn dus tijdig op de hoogte gebracht van deze zienswijze en konden reageren, hetgeen zij ook hebben gedaan. Ook merkt Ctgb voor de volledigheid nog op dat nieuwe ontwikkelingen en nieuwe informatie na afloop van de zienswijzeprocedure zijn meegenomen in verband met een zorgvuldige besluitvorming, zoals het

<sup>19</sup> <http://www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw-tuinbouw/activiteitenbesluit/regelgeving-0/#h3146fd6f-7d40-4190-b8bd-d63b2b595911>

<sup>20</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/10/12/hoofdlijnenakkoord-waterzuivering-in-de-glastuinbouw>

verkrijgbaar worden van installaties die voldoende kunnen zuiveren. Het Ctgb heeft zich bovendien over bepaalde uitvoeringsdetails nader laten voorlichten door onder meer gesprekken te voeren met LTO Glaskracht, CDG, BZG, en de NVWA, in het belang van een goede formulering van de voorschriften en van het verbeteren van de naleving.

Aangaande imidacloprid staan de ontwikkelingen in Europa maar ook daarbuiten niet stil. Een voorbeeld daarvan is dat de toelatingsautoriteit in Canada voornemens is om het gebruik van middelen met imidacloprid uit te faseren in een periode van drie tot vijf jaar vanwege de risico's voor waterorganismen<sup>21</sup>. Het Ctgb is derhalve niet de enige autoriteit die maatregelen nodig vindt in het belang van de bescherming van waterorganismen. De Canadese autoriteit gaat evenwel verder dan het Ctgb en overweegt deze maatregel, waarvoor zienswijzen worden gevraagd, kort gezegd omdat zij niet verwacht dat effectieve beperkingen van het gebruik mogelijk zijn die tot lagere concentraties van imidacloprid in het oppervlakte water leiden<sup>22</sup>. Het Ctgb verwacht dat het in Nederland daarentegen wel mogelijk is om effectieve beperkingen in het gebruik op te leggen, door certificering en gecontroleerde distributie op te leggen, waardoor omkering van de bewijslast mogelijk is. En er zijn inmiddels installaties beschikbaar die kunnen zuiveren met tenminste 99,5%. Een en ander zou moeten leiden tot een substantiële vermindering van de verontreiniging van oppervlaktewater met imidacloprid.

De toelatinghouders pleiten er voor om een aanvraag tot wijziging van de toelatingsnorm af te wachten en de samenhang te bewaken met de beschikbaarheid van de andere middelen waarvoor zuivering met meer dan 95% nodig is (en die dus eveneens niet onder de generieke regelgeving van het Activiteitenbesluit zullen vallen). Ook pleiten zij voor langere opgebruiktermijnen. Het Ctgb merkt hierover op dat het beoordelen van de ingediende aanvraag nog enige tijd vraagt en daarnaast niet direct gerelateerd is aan de toepassing van middelen met imidacloprid in de glastuinbouw. Het Ctgb ziet dan ook geen aanleiding om de onderhavige besluitvorming aan te houden, totdat op die aanvraag is beslist. Het verzoek van de toelatinghouders om uitstel zou bovendien leiden tot uitstel van de voorgenomen beperkingen, die gericht zijn op verbetering van de naleving. Met een dergelijk uitstel zou het Ctgb handelen in strijd met het belang van de bescherming van waterorganismen. Daarbij is van belang dat het Ctgb vooralsnog geen aanwijzingen heeft dat de betreffende norm te streng zou zijn en waterzuivering met tenminste 99,5% niet nodig zou zijn.

Het Ctgb beziet inmiddels ook de zuiveringseisen aan de toelatingen van andere middelen (op basis van andere stoffen dan imidacloprid), onder andere op verbetering van de voorschriften in het kader van de naleving. Daar zal het Ctgb apart uitspraken over doen. Voor de gevraagde verlenging van respijtermijnen ziet het Ctgb, geen aanleiding. Door de uitgestelde inwerkingtreding met acht weken is er voldoende ruimte voor de toelatinghouders om de etikettering tijdig aan te passen. Voor de telers geldt dat alleen die bedrijven die een installatie hebben staan die tenminste met 99,5% zuivert op grond van de huidige voorschriften deze middelen mogen kopen en gebruiken. Aangezien die bedrijven er op

Commented [5th]: Deze worden eveneens op 21 dec aan College voorgelegd

Commented [5th]: Bayer heeft dat bevestigd in het gesprek op 8 dec

<sup>21</sup> [http://www.hc-sc.gc.ca/cps-spc/pest/part/consultations/\\_prvd2016-20/prvd2016-20-eng.php](http://www.hc-sc.gc.ca/cps-spc/pest/part/consultations/_prvd2016-20/prvd2016-20-eng.php)

<sup>22</sup> Idem "Given the risks that have been identified and considering the available information, effective risk mitigation through a use-reduction strategy would be difficult to achieve for several reasons. It would be difficult to identify the specific uses that are causing the elevated levels in water given that much of the water monitoring data were from mixed-use areas of agriculture. In addition, it is not possible to accurately predict how much use reduction would be necessary to achieve acceptable levels of imidacloprid in the environment and, therefore, any use-reduction strategy would require extensive and comprehensive water monitoring information to confirm that risk reduction targets are being achieved. It is also not possible to estimate how long a reduction in environmental levels would take. In addition, in sectors where imidacloprid is approved for use but not currently used extensively, intensification of use in the future may lead to additional risks of concern. Given the above, phase-out of all outdoor agricultural, ornamental, turf, and tree uses (except tree injection uses) and greenhouse uses of imidacloprid is being proposed."

dit moment niet of nauwelijks zijn is een opgebruikstermijn om aan hun belangen tegemoet te komen niet nodig.

Het College trekt uit de voorgaande analyse, zienswijzen en nieuwe informatie de conclusie:

- 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 was onvoldoende robuust, maar kan met andere voorschriften waaronder omkering van de bewijslast een belangrijke rol (blijven) vervullen bij de terugdringing van de verontreiniging van het oppervlaktewater met imidacloprid..

Het College neemt derhalve een tijdelijke maatregel, zijnde een verbod op gebruik tenzij aangetoond wordt dat er niet wordt geloosd, of aangetoond wordt dat een zuiveringsinstallatie die zuivert met ten minste 99,5% wordt gebruikt . Gebruik is alleen toegestaan als aan onder meer een meldplicht is voldaan. Deze maatregel wordt gebaseerd op artikel 44 van Verordening 1107/2009.

#### 4. Hoofdpijn 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 waterzuiveringsinstallatie waarvan ten genoegen van het Ctgb is aangetoond dat deze zuivert met tenminste 99,5% . 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 koop 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 en het Ctgb hebben 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.

**Commented [5.1.2.4]:** Cg let op: NVWa toetst de handhaafbaarheid, de beleidsportefeuillehouder (CTGB in dit geval) toetst de inhoud.

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 verklaringsplicht 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. Daar wordt hieronder verder op ingegaan.

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. Tot nu toe heeft het Ctgb daarvoor nog geen voorstellen ontvangen, en kan derhalve niet overgaan tot het verlagen van de zuiveringseis naar ten minste 95%, met aanvullende voorschriften.



Sinds het publiceren van het voornemen in juli 2016 lijken er drie installaties op de markt te zijn die afvalwater met imidacloprid kunnen zuiveren met tenminste 99,5%. Als dat zuiveringspercentage door een onafhankelijke instantie wordt bevestigd is certificering en accreditatie van de installaties zelf niet nodig. Wel blijft nodig dat ook plaatsing, het daadwerkelijke gebruik en adequaat onderhoud van de installatie wordt aangetoond. Veel partijen hebben daarover opgemerkt dat er nog geen sprake is van certificering door een geaccrediteerde instantie. Het Ctgb merkt daarover op dat er inmiddels meerdere installaties zijn die kennelijk tot de aangegeven percentages kunnen zuiveren. Die ontwikkeling is mogelijk versneld door dit voornemen tot verdergaande beperkingen en is waarschijnlijk een gevolg van toenemende vraag. Voor de certificering van plaatsing, daadwerkelijk gebruik en adequaat onderhoud ziet het Ctgb eveneens een rol van de sector zelf. De sector kan immers bijvoorbeeld voorstellen doen tot uitbreiding van bestaande voedselveiligheids certificaten of milieukeurmerken. Het Ctgb heeft daarin geen taak en zal bovendien ook niet een specifiek certificaat voorschrijven. Een geaccrediteerde organisatie die dit certificaat wil aanbieden kan zich bij de NVWA melden die op de hierboven omschreven manier een en ander zal toetsen. Zolang deze certificering door een geaccrediteerde organisatie van gebruik en onderhoud van een aanwezige installatie er niet is, is het gebruik van middelen met imidacloprid dus ook niet toegestaan. Tenzij aangetoond kan worden dat er in het geheel niet wordt geloosd. Dat komt hieronder ter sprake.

In het voornemen was al aangegeven dat gebruik van middelen met imidacloprid is toegestaan als er met een certificaat van een daartoe geaccrediteerde organisatie aangetoond kan worden dat er mobiel of collectief wordt gezuiverd tot het aangegeven percentage. Hoe een en ander vorm krijgt is wederom aan de sector zelf. Mobiele installaties zijn er al, collectieve zuivering nog niet.

Een teler kan gebruik maken van de optie van niet-lozen. Wil hij imidacloprid kunnen kopen of gebruiken zal hij evenwel ook voor deze optie een certificaat van een geaccrediteerde organisatie moeten overleggen. Ook deze certificaten zijn er op het moment van het nemen van dit besluit nog niet. Vanuit de LTO is daarover aangegeven dat een pilot in voorbereiding is met voorlopende bedrijven die het watermanagement in hun kassen zodanig in beeld en onder controle hebben dat zij aan kunnen tonen dat zij geen afvalwater lozen. Voor deze pilot in het kader van de KasWaterWeter, een initiatief van onder meer het toenmalige Productschap Tuinbouw, staat het Ctgb uitdrukkelijk open mits deze pilot herhaalbaar, controleerbaar en betrouwbaar en voor een beperkt aantal bedrijven in verband met de risico's op lozing van met imidacloprid belast water, wordt opgezet. Overleg met onder meer de NVWA en de UvW over de precieze voorwaarden waaronder een en ander kan plaatsvinden zal daarnaast ook nodig zijn. Voor deze pilot kan te zijner tijd een verzoek tot ontheffing van de plicht tot het overleggen van een certificaat worden gedaan. Het idee hiervoor is aangedragen na afloop van de zienswijzeperiode, maar wil het Ctgb uitdrukkelijk meenemen omdat het bijdraagt aan bewustwording bij en inzicht van de teler in het watergebruik en de omvang van restlozingen op zijn bedrijf. Beoogd gevolg is een vermindering van de afvalwaterstroom (verontreinigd met gewasbeschermingsmiddelen) naar riolering of oppervlaktewater, met als doel een betere kwaliteit van het oppervlaktewater.

Commented [518]: Hier komt Link invoegen

## 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 toelatingsnorm 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 vier jaar en vervalt dus van rechtswege op 1 januari 2021. 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 vier 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 vier 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.

De voorziene evaluatie (Johan) ziet er als volgt uit. Begin 2020 zal het Ctgb gegevens beoordelen over de mate van verontreiniging van oppervlaktewater met imidacloprid en over de naleving van de voorschriften inclusief de werking van de pilot. Aan de hand van deze gegevens zal halverwege 2020 een wijzigingsprocedure worden gestart. Of daarin al dan niet de resultaten van de zuiveringseisen ten aanzien van andere middelen al dan niet in het kader van het Hoofdlijnenakkoord worden meegenomen zal te zijner tijd worden gezien. Uiteraard blijft het Ctgb de ontwikkelingen nauwlettend volgen en zal zo nodig eerder ingrijpen of starten met onderzoek.

**Commented [5128]:** Vraag Johan/Luuk: zouden we de pilot niet al eerder, bijv na 2 jaar, willen evalueren?

#### 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 is deze periode verlengd tot zes weken. Voorafgaand aan de terinzagelegging is in de Staatscourant het onderwerp van het ontwerpbesluit gepubliceerd. De toelatinghouders en andere belanghebbenden zijn daarbij in de gelegenheid gesteld een zienswijze naar voren te brengen. Het definitieve besluit wijkt op onderdelen van de ter inzage gelegde tekst..

#### Ingangsdatum

Het besluit treedt acht weken na publicatie in werking. 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 hebben 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.