

Inleiding

Bij de toelating van gewasbeschermingsmiddelen vormt de beoordeling van het risico voor waterorganismen een integraal onderdeel van het totale beoordelingsproces waarin de veiligheid van toepassing van het middel voor mens, dier en milieu wordt 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 aan de hand van een EU-gestandaardiseerde methodiek, die is beschreven in de Ctgb Evaluation Manual (zie de website ctgb.nl). Ook de toelatingsnorm is EU-geharmoniseerd en wordt volgens vastgestelde criteria, de Uniform Principles, 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.

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

In recente jaren is bij diverse onderzoeken naar de kwaliteit van het oppervlaktewater gebleken dat de toelatingsnorm voor de werkzame stof imidacloprid regelmatig wordt overschreden (CML, 2015; Bestrijdingsmiddelenatlas; jaarverslagen waterschappen; Greenpeace, 2015 en Bayer, 2015 (check of hierin historische gegevens zijn opgenomen)).

OPM 1: Is de focus altijd al op de kassengebieden geweest als ‘grootste vervuilers’? Maw: is het op de een of andere manier logisch/aannemelijk te maken dat de enige focus op het kassengebied is, ondanks de overschrijdingen elders?? Of zijn alle overschrijdingen uiteindelijk tot kassen te herleiden?

OPM 2: bedenk dat de toelatingsnorm in deze jaren in ieder geval 1 keer, wellicht meer keren (?) is verlaagd!).

In het onderzoek van het CML (2015) worden de hoogste percentages normoverschrijdende meetpunten (80 – 100%) geconstateerd voor het kassengebied van Zuid-Holland. Tevens wordt voor dit gebied geconstateerd dat het verloop van de imidaclopridconcentraties in de tijd geen of slechts een beperkte afname vertoont, in tegenstelling tot de overige onderzochte regio's (2 bollenregio's en 1 regio met boomkwekerijen).

Waarom focus op imidacloprid?

Welke andere stoffen en toelatingen dienen ook meegenomen te worden?

Bij besluiten van 6 september 2013 heeft het Ctgb uitvoering gegeven aan Uitvoeringsverordening (EU) 485/2013, de zogenaamde bijenverordening.

In de januari besluiten van 2014 zijn de herregistraties behandeld, waarin indien van toepassing op basis van nieuwe gegevens een verlaagde aquatische norm is gehanteerd op basis van artikel 44.

Sinds die tijd is het een politiek heet dossier waardoor de druk op de situatie is toegenomen. Daardoor blijft ondanks de maatregelen die verder zijn genomen (zuivering, gecontroleerde distributie) dit dossier onder een vergrootglas liggen en bleek het politiek gewenst de ontwikkelingen van de overschrijdingen te volgen.

Imidacloprid staat nummer 1 in top 10 van probleemstoffen (BMA) die de toelatingsnorm overschrijden (rekening houdend met de mate van overschrijding en aantal meetpunten). Imidacloprid overschrijdt ook de andere normen (JG-MKN en MAC-MKN) . Daarnaast zijn andere stoffen aangemerkt als probleemstof: een voorbeeld is nummer 2 op deze lijst van probleemstoffen: esfenvaleraat (overschrijdt alle 3 genoemde normen), maar ook abamectine (nummer 5 op de lijst; Vertimec) en pirimicarb (nummer 6; Pirimor).

Inmiddels lijkt een verschuiving op te treden van imidacloprid naar thiacloprid (ook aangegeven in stukken van Bayer). We hebben alleen monitoringsdata (up-to-date) van imidacloprid. Op de eerder genoemde lijst van probleemstoffen komen geen andere neo's voor. Waarop dan eventueel ook voor deze stoffen een maatregel te baseren?

1. data van BMA (meest recente gegevens uit 2014).
2. van waterschappen (jaarverslagen).

Deze data zijn niet onmiddellijk vergelijkbaar met de data die we voor imidacloprid hebben (uit het CML-rapport).

3. Juridisch houdbaar (?) om aan te geven dat het Ctgb in toelatingsvoorwaarden ervan uitgegaan is dat er gezuiverd wordt, dit wil zeggen: zonder die zuivering was de toepassing niet toegelaten. Nu uit het rapport van handhaving blijkt dat zuivering niet aanwezig is kunnen deze toepassingen op deze manier niet overeind blijven.

September 2013: nieuwe toelatingsnorm als gevolg van nieuwe data

In 2013 is door de WUR een onderzoek gepubliceerd (Roessink et al, 2013) naar de gevoeligheid van de eendagsvlieg voor imidacloprid in oppervlaktewater. Dit onderzoek is door het RIVM beoordeeld in het licht van de bestaande modellen die gebruikt worden om de risico's voor aquatische insecten te bepalen. De conclusie was dat de toenmalig geldende toelatingsnorm 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 extra veiligheidsfactor aan toegevoegd die deze norm nog eens 3 keer verlaagde. De EFSA-norm is mei 2015 in de EU van kracht geworden. Ctgb heeft deze extra veiligheidsfactor niet overgenomen (**waarom niet?**), waardoor de huidige toelatingsnorm voor imidacloprid 0,027 µg/l bedraagt. Deze nieuwe toelatingsnorm is vanaf september 2013 (**check**) geldig.

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

Vooruitlopend op de verlaging van de Europese norm en op Europese maatregelen heeft het Ctgb in de toelatingen vanaf 30 januari 2014 (**check**) een aantal maatregelen genomen om de emissie van imidacloprid naar oppervlaktewater zodanig te verminderen dat de nieuwe toelatingsnorm niet zou worden overschreden. Deze maatregelen waren te meer noodzakelijk tegen de achtergrond van wat hiervoor al is aangegeven: de al veel langer optredende hoge concentraties van imidacloprid in het oppervlaktewater van de glastuinbouwgebieden. Zonder deze aanvullende maatregelen zouden de kastoeppassing (alleen deze??) van imidaclopridhoudende middelen niet meer toelaatbaar zijn.

Het onderzoek van WUR-glastuinbouw (2013) naar de effectiviteit en toepasbaarheid van een aantal zuiveringstechnieken leverde de onderbouwing voor de eis van zuivering van bedrijfswater uit de glastuinbouw (*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*). Uit het onderzoek bleek dat een aantal technieken reeds

beschikbaar was en ook toepasbaar was (onder andere vanuit het perspectief van de kosten) om tot het gewenste rendement op de zuivering te komen.

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. 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 in principe 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.

(techniek wordt vermeld op WG, overigens zonder merk en type, zie hieronder, maar lijst van technieken is nu pas in ontwikkeling; voorwaarden voor keuring en onderhoud worden vermeld).

Januari 2014 – mei 2014: Artikel 44 procedure voor een aantal imidaclopridhoudende middelen

Op grond van het gegeven van de nieuwe toelatingsnorm, de informatie met betrekking tot de overschrijdingen van imidacloprid in het oppervlaktewater én de informatie over zuiveringstechnieken brachten het Ctgb ertoe om de toelating van een aantal imidaclopridhoudende gewasbeschermingsmiddelen te herbeoordelen op basis van artikel 44 Verordening 1107/2009.

Na overleg met de toelatinghouder (hoor- en wederhoor procedure volgens artikel 44 en een zienswijzeprocedure (**check**)) leidde de herbeoordeling voor 3 middelen tot nieuwe besluiten (31 januari 2014; **check**). Aan deze besluiten was met ingangsdatum 1 mei 2014 de zuiveringseis voor de toepassingen in de bedekte teelten als volgt in de toelatingsvoorwaarden en op het WG toegevoegd:

*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:*
 - *H2O2 + MDUV + actief koolfilter of*
 - *H2O2 + 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 blijft zonder meetbaar effect

Naar aanleiding van een aantal wetenschappelijke publicaties die in de zomer van 2014 gepubliceerd werden over mogelijke ecologische neveneffecten van imidacloprid¹ gaf EZ het Centrum voor Milieuwetenschappen van de Rijksuniversiteit Leiden (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 de periode vanaf 2010 hadden gehad op de normoverschrijdingen en gehalten 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 (REF). De resultaten lieten zien dat er geen meetbare effecten waren van de maatregelen, met name de percentages normoverschrijdende meetpunten in het kassengebied (voor alle onderzochte normen, check) bleven onverminderd hoog.

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

- Op basis van de beschikbare data kan geen duidelijke afname van de concentraties imidacloprid in het oppervlaktewater worden geconstateerd.
- 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 (d.d. 13 januari 2016) geeft de staatssecretaris 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"). Bovendien was al eerder bekend geworden dat NVWA pas vanaf 1 augustus (?) de handhaving had opgestart (check; REF?). Ook is het mogelijk dat nalevering van imidacloprid uit kassen, afvalwater of waterbodems nog een verstorende 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"*.

¹ onder andere de publicatie in Nature betreffende het mogelijke verband tussen een neerwaartse trend in het voorkomen van een aantal zangvogelsoorten en concentraties imidacloprid in het oppervlaktewater (REF). Het Ctgb heeft op verzoek van de staatssecretaris van EZ dit artikel geanalyseerd en een advies uitgebracht (REF). Onder andere stelt het Ctgb in dit advies dat het verwacht dat de effecten van de genomen zuiveringsmaatregelen op een termijn van 1 jaar zichtbaar zouden moeten zijn in de monitoringsrapportages, mits naleving van het WG plaatsvindt (check of dit laatste zo in het advies is opgenomen).

Juli 2015: op voorstel toelatinghouder 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. Deze maatregel houdt in dat een middel op basis van imidacloprid slechts mag worden verkocht voor gebruik in de glastuinbouw, als door de toepasser wordt aangetoond dat er zuivering plaatsvindt die de emissie sterk beperkt. Hierdoor ontstaat in beginsel een sluitend systeem van levering en gebruik. Alle distributeurs van de middelen worden via de Stichting CDG (Certificatie Distributie in Gewasbeschermingsmiddelen) verplicht hierop toe te zien. De maatregel gecontroleerde distributie is per 1 augustus 2015 van kracht geworden.

De toevoeging op het WG wordt:

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 aanscherping van de zuiveringseis

Na signalen van NVWA dat de zuiveringseis die inmiddels 1,5 jaar van kracht is, te veel ruimte laat voor discussie, met name over de vraag of lozingen op het riool óók onder de zuiveringsplicht vallen, ziet het Ctgb zich genoodzaakt de formulering van de zuiveringseis aan te scherpen.

Tevens wordt naast het techniekvoorschrift een zuiveringspercentagevoorschrift op het etiket toegevoegd (omdat....)

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 verwijdt.

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.

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

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 heeft hij NVWA verzocht een nalevingsrapportage op te stellen, die ook zal ingaan op de handhaving. Beide rapportages zijn gepland voor eind mei 2016.

Het Ctgb geeft de staatssecretaris aan de volgende handelingsopties te zien, vooruitlopend op de bevindingen van de tweede monitoringsrapportage:

- bij sterk stijgende concentraties is ingrijpen op basis van artikel 71 opportuun; indien gehalten zijn gestegen ligt het meer voor de hand om in te grijpen op basis van art 44;
- bij gelijkblijvende concentraties dient een analyse gemaakt te worden van dit uitblijven van resultaat, een en ander in het licht van wel/niet adequate handhaving;
- bij gedaalde concentraties zal vermoedelijk de grond tot ingrijpen ontbreken. Deze situatie vraagt om een volgende monitoring om te bezien of de daling doorzet.

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

Achterliggend doel van dit tweede CML-rapport 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).

Verdere analyse toevoegen

Mei 2016: NVWA-nalevingsrapportage telt niet één vereiste waterzuiveringsvoorziening

Bij één van de (onderzochte) bedrijven is een zuiveringsinstallatie aanwezig (alleen desinfectietank binnen het proces). Er is dus geen end-of-pipe zuivering zoals bedoeld op het etiket.

Wel geeft NVWA (en ook de toelatinghouder) aan dat er sprake is van verminderde verkoop na de introductie van het systeem van gecontroleerde distributie. De afname in het gebruik lijkt terug te lopen tot 50% ten opzichte van check..

De restrictie met betrekking tot de gecontroleerde distributie wordt (blijkbaar) als volgt geïnterpreteerd: bij niet-lozen is geen zuiveringsinstallatie nodig. Veel telers claimen niet te lozen. Echter, navraag bij ... heeft geleerd dat er weinig tot geen bedrijven zijn waar daadwerkelijk niet wordt geloosd.

Verdere analyse toevoegen

Conclusie: zuiveringsmaatregel wordt niet uitgevoerd ondanks voortdurende aandacht, aanscherping, voorlichting en handhaving.

Mogelijkheden voor vervolgstappen:

- Nagaan in hoeverre 5.2.1 Bayer trekt de toelatingen zelf in, een reële optie is.
- Het Ctgb schorst/trekt in/... Juridische mogelijkheden verkennen.
- Het Ctgb adviseert de staatssecretaris regionale maatregelen te treffen via een AmvB.

Aandachtspunten:

- Aanvraag van Bayer voor evaluatie nieuwe studie met mogelijk gevolg voor (verruiming) toelatingsnorm. De aanvraag is inmiddels in behandeling genomen. De experts hebben de studie ingezien en voorlopig als mogelijk betekenisvol gekwalificeerd. De aanvraag zal volgens de normale procedure worden afgehandeld maar heeft uiteraard consequenties voor het

maatregelentraject: maatregelen kunnen worden afgekondigd terwijl intussen de toelatingsnorm is versoepeld.

- Aanvraag van Bayer voor evaluatie AA-EQS. Evaluatie loopt bij RIVM. Consequenties voor het maatregelentraject naar verwachting beperkt.
- Alterra-rapportage van Bayer betreffende gehalten imidacloprid. Korte analyse: meetpunten stemmen niet één op één overeen met CML-rapportage, maar beeld lijkt wel enigszins vergelijkbaar te zijn.
- Nieuwsbericht van Waterschap Rivierenland (d.d. 18 mei 2016 op website): *[.....] Eén van de gemeten stoffen – imidacloprid – is veelvuldig in het nieuws in verband met de mogelijke effecten op bijensterfte en achteruitgang van insectenetende vogels. Deze stof is vooral op de glastuinbouw-meetpunten aangetroffen. Het aantal overschrijdingen voor deze stof in de glastuinbouw lag in 2015 opvallend lager dan in voorgaande jaren. Mogelijk is dit het gevolg van het nieuwe Wettelijke gebruiksvoorschrift voor middelen die imidacloprid bevatten, dat per 1 mei 2014 in de glastuinbouw van kracht is geworden. Hierin staat dat het verboden is om drain- en drainagewater ongezuiverd te lozen op oppervlaktewater.*
- Consequenties van het nalevingsrapport voor de bepalingen in het Activiteitenbesluit: indien geen van de vereiste maatregelen met betrekking tot zuivering geïmplementeerd is, hoe kunnen dan nog verdere maatregelen/technieken aan de sector worden opgelegd?
- Consequenties van het nalevingsrapport voor de afspraken uit het Hoofdpijnenakkoord.
- Zijn nog andere maatregelen denkbaar? En naleefbaar, handhaafbaar? Sonderen bij stakeholders. In dit verband ook interessant: het ERP voor imidacloprid. Na snelle check (5.1.2.e) een eerste indruk: *De ERP zegt ten eerste dat de norm opnieuw bekeken moet worden o.b.v. aanvullend beschikbare gegevens. M.b.t. de glastuinbouw stelt de ERP [inderdaad] geen aanvullende maatregel voor. De naleving moet verbeteren en daarvan wordt aangegeven dat de eerste stappen zijn gezet in de 2de helft van 2015 (aanpassen etiket met gecontroleerde distributie en aangepaste zuiveringszin). Oftewel, het maatregelenpakket wat er nu is zou afdoende moeten zijn.*

REFERENTIES

WUR, 2013. Evaluatie zuiveringstechniek voor verwijdering gewasbeschermingsmiddelen uit lozingswater glastuinbouw