

BESLUITVORMINGSDOCUMENT

tweede concept d.d. 7 juni 2016

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.

Tekstbox uitleg normen

Waterkwaliteitsnormen (kader KRW): MTR – MACMKN en JG-MKN
Toelatingsnorm (kader toelating gewasbeschermingsmiddelen)

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). 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).

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 op 80 – 100% van de meetpunten in het kassengebied van Zuid-Holland de imidaclopridconcentraties 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) 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 extra veiligheidsfactor overheen gelegd die deze norm nog eens 3 keer verlaagde. De EFSA-norm is in 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 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 en op Europese maatregelen 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 optredende hoge normoverschrijdende concentraties van imidacloprid in het oppervlaktewater van de glastuinbouwgebieden. Zonder deze aanvullende maatregelen zouden veel toepassingen van imidaclopridhoudende middelen, waaronder de kasttoepassingen, 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 (hoor- en wederhoor procedure en een zienswijzeprocedure) leidde de herbeoordeling voor 3 middelen tot nieuwe besluiten (30 januari 2014). Aan deze besluiten was met ingangsdatum 1 mei 2014 de zuiveringseis voor de toepassingen in de bedekte teelten in de toelatingsvoorwaarden en op het WG toegevoegd.

WUR-glastuinbouw publiceerde in 2013 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. In 2015 publiceerde het LEI een onderzoek naar de betaalbaarheid van de zuivering voor de glastuinbouw. Een van de conclusies uit dit 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. 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. 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. De lijst van technieken wordt momenteel ontwikkeld door de BZG (Beoordelingscommissie Zuiveringsinstallaties Glastuinbouw).

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:*
 - *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 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 imidacloprid¹ 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 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 (CML, 2015). De resultaten lieten zien dat er geen meetbare effecten waren van de maatregelen: de percentages normoverschrijdende meetpunten in het kassengebied (voor alle 3 normen) 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 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

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 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).

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 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 de toepasser middelen 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 glastuinbouwbedrijven enkel imidaclopridhoudende middelen kunnen kopen 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 CDG (Certificatie Distributie in Gewasbeschermingsmiddelen). De Stichting 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 1 augustus 2015 aan het etiket toegevoegd na afstemming met NVWA over de precieze formulering.

De maatregel gecontroleerde distributie is per 1 augustus 2015 van kracht geworden. De toevoeging op het WG luidt als volgt:

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

November 2015: verdere aanscherping 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, 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, vanwege de gewenste afstemming met het Activiteitenbesluit, naast het techniekvoorschrift nu een zuiveringspercentagevoorschrift op het etiket toegevoegd. Op deze manier wordt 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 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

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 gehaltes 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 gehaltes imidacloprid in oppervlakte water niet of onvoldoende dalen, art 71 als de gehaltes (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 gehaltes 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.

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).

Uit het rapport blijkt dat er voor beide onderzochte regio's (Westland en Oostland) in het kassengebied voor de concentraties imidacloprid (kalenderjaren) een neerwaartse trend zichtbaar is met respectievelijk 40% en 25% afname in gemiddelde concentraties en een kleine 30% en 55% afname in 90-percentielconcentraties (berekeningen 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. 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 laat zien dat een neerwaartse trend in concentraties lijkt te zijn ingezet. Er is echter geen sprake van de verwachte *sterke* afname van concentraties (immers: als de zuiveringsvoorschriften adequaat zouden zijn opgevolgd zou er weinig tot geen emissie van imidacloprid naar het oppervlaktewater nog mogelijk zijn). En de concentraties zijn nog steeds normoverschrijdend.

Mei 2016: NVWA-nalevingsrapportage telt niet één vereiste waterzuiveringsvoorziening

In de nalevingsrapportage van NVWA (2016) worden de resultaten van 3 onderzoeken weergegeven over de jaren 2014, 2015 en 2016. In 2014 werden 30 glastuinbouwbedrijven geïnspecteerd, in 2015 nogmaals 30 en in 2016 7. Bij géén van de in totaal 67 onderzochte bedrijven werd een zuiveringsinstallatie aangetroffen die voldeed aan de techniekvoorschriften op het etiket. Uit het onderzoek door NVWA blijkt dus dat er géén end-of-pipe zuivering wordt uitgevoerd zoals bedoeld op het etiket.

Wel blijkt uit het NVWA-onderzoek (2016) 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 (kg verkocht product) over de periode mei 2015 – februari 2016 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 handhavingsrapport, 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 laat zien dat de zuiveringsmaatregel *niet* wordt uitgevoerd ondanks voortdurende aandacht, aanscherping, voorlichting en handhaving.

REFERENTIES

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

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

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

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.

Wil L.M. Tamis, Maarten van 't Zelfde, Martina G. Vijver. 2016. Analyse van imidacloprid in het oppervlaktewater gebruikmakend van recente meetgegevens uit de Bestrijdingsmiddelenatlas tot en met februari 2016. Conceptrapportage 13 mei 2016 (vertrouwelijk) CML rapportnummer xxx.