

BESLUITVORMINGSDOCUMENT IMIDACLOPRID IN DE GLASTUINBOUW
vierde concept d.d. 14 juni 2016

Dit document is opgesteld ten behoeve van de besluitvorming door het College voor aanvullende maatregelen in de toelatingen van imidaclopridhoudende middelen en overige middelen met een waterzuiveringseis op het etiket.

Dit document is onderverdeeld in twee hoofdstukken:

In het eerste hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van relevante ontwikkelingen die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden op het dossier van imidacloprid in het oppervlaktewater. Tevens worden de maatregelen geschetst die het Ctgb in de afgelopen jaren getroffen heeft in de toelating van de betreffende gewasbeschermingsmiddelen. De maatregelen beoogden de belasting van het oppervlaktewater met imidacloprid terug te dringen, waardoor de toelatingsnorm niet langer zou worden overschreden. Twee recente rapportages laten echter zien dat de effectiviteit van alle getroffen maatregelen nog onvoldoende is. De eisen voor waterzuivering blijken onvoldoende te worden nageleefd. Aangezien deze eisen ook voor een aantal andere middelen gelden (vooral nog voor 4 andere werkzame stoffen) dienen deze middelen ook in de besluitvorming betrokken te worden.

Het tweede hoofdstuk beschrijft de handelingsopties die het Ctgb nu ziet om het beoogde doel – – het terugdringen van de imidaclopridconcentraties in oppervlaktewater tot onder de norm - te bereiken. Per handelingsoptie worden de voors en tegens in juridisch opzicht en in het kader van de uitvoering toegelicht.

I. 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 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 zoals beschreven in de Ctgb Evaluation Manual (zie de website ctgb.nl). De toelatingsnorm is EU-geharmoniseerd en wordt volgens vastgestelde criteria, de Uniforme Beginselen, afgeleid uit testen met organismen die representatief zijn voor het aquatisch milieu. Bij toepassing van het gewasbeschermingsmiddel volgens de bij de toelating aangegeven voorwaarden blijven emissies naar het oppervlaktewater op of onder de toelatingsnorm. Alleen dan is een veilig gebruik van het middel mogelijk.

Normen

Normen geven aan boven welke concentraties van een stof nadelige of niet gewenste effecten kunnen optreden. In verschillende kaders (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 (MTR – MACMKN en JG-MKN) 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. In sommige gevallen kan in de normstelling voor de toelatingsnorm rekening gehouden worden met herstelpotentieel.

Daarnaast bestaan er waterkwaliteitsnormen, die met name gelden in de grotere waterlopen:

- a) KRW-normen (richtlijn 2000/60)
 - 1. acute toxiciteit: MAC-MKN (Maximaal aanvaardbare concentratie - Milieukwaliteitsnorm); dit is de norm voor kortdurende blootstelling.
 - 2. chronische toxiciteit: JG-MKN (Jaargemiddelde – Milieukwaliteitsnorm); 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 (en mogelijk ook EZ?) is duidelijk gemaakt (dit dient nog te worden geformaliseerd) dat het Ctgb bij de beoordeling van een gewasbeschermingsmiddel in het kader van de toelating alleen toetst aan de toelatingsnorm. 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 wel een oordeel geven over de verwachte effectiviteit van de maatregel.

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

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

De toelatingsnorm was tot 2014 0,6 µg/L; deze norm werd niet overschreden. In 2014 werd de toelatingsnorm aangescherpt tot 0,027 µg/L (zie hierna voor de achtergrond van deze aanscherping). Sindsdien wordt deze norm veelvuldig overschreden. Zo blijkt uit onderzoek van het CML (2015) dat 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, 2013³) naar de gevoeligheid van de eendagsvlieg voor imidacloprid in oppervlaktewater. Dit onderzoek is door het RIVM beoordeeld in het licht van de bestaande guidance die gebruikt wordt om de risico's voor aquatische insecten te bepalen. De conclusie was dat de oude toelatingsnorm (0,6 µg/L) voor de maximale belasting van imidacloprid in oppervlaktewater verlaagd moest worden. De voorgenomen verlaging van de toelatingsnorm werd genotificeerd in Europa. EFSA heeft de norm in grote lijnen overgenomen maar heeft daar een 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 (achtergrond hiervan wordt nog toegelicht), 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 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 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

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

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

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

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 2013⁴ een onderzoek naar de zuiveringseffectiviteit, toepasbaarheid en kosten van een aantal zuiveringstechnieken. Uit dit onderzoek bleek dat een aantal technieken reeds beschikbaar was en ook toepasbaar was om tot het gewenste rendement op de zuivering te komen. In 2015 publiceerde het LEI⁵ een onderzoek naar de betaalbaarheid van de zuivering voor de glastuinbouw. Dit onderzoek betrof de investeringskosten die gemoeid zouden zijn met de aanschaf, installatie en onderhoud van apparatuur met een zuiveringseffectiviteit van 95% (de etiket-eisen voor imidaclopridhoudende middelen betreffen een zuivering met een hoger rendement, namelijk 99,5%). 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 techniekvoorschrift⁶. 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. Een lijst van technieken wordt momenteel ontwikkeld door de Beoordelingscommissie Zuiveringsinstallaties Glastuinbouw (BZG).

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*

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

⁵ 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.

⁶ 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.

- *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 imidacloprid⁷ 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 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 toelatingnorm) van imidacloprid uitblijft. In de brief stelt de staatssecretaris de aanhoudende normoverschrijdingen onacceptabel te vinden en verzoekt hij het Ctgb de toelatingen te heroverwegen.

⁷ Caspar A. Hallmann, R. P. B. Foppen, C. A. M. van Turnhout, H. de Kroon & E. Jongejans, 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 zal leiden.

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 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 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 9 augustus 2015 aan het etiket toegevoegd na afstemming met NVWA over de precieze formulering.

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

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

November 2015: verdere 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 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 aan te scherpen. 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 verwijdt.

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.

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.*

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

Achterliggend doel van dit tweede CML-rapport (2016⁸) 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 (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 een neerwaartse trend in concentraties imidacloprid in het oppervlaktewater lijkt te zijn ingezet. Er is echter geen sprake van de verwachte sterke afname van concentraties (immers: als de zuiveringsvoorschriften adequaat zouden worden opgevolgd zou er weinig tot geen emissie van imidacloprid naar het oppervlaktewater mogelijk zijn). De toelatingsnorm, gemiddeld genomen over alle meetlocaties, wordt nog steeds overschreden.

Mei 2016: NVWA-nalevingsrapportage telt niet één vereiste waterzuiveringsvoorziening

In de nalevingsrapportage van NVWA (2016⁹) worden de resultaten van 3 onderzoeken weergegeven over de jaren 2014, 2015 en 2016. Dit betreft een landelijk uitgevoerd onderzoek, waarbij in 2014 30 glastuinbouwbedrijven werden 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. UvW is in 2013 geraadpleegd inzake de handhaafbaarheid van de maatregel en kwam gezamenlijk met NVWA tot de conclusie dat het voorschrift handhaafbaar was. De Waterschappen hebben echter, zo blijkt uit de NVWA handhavingsrapportage, om hun moverende redenen geen handhavsactiviteiten ontplooid.

Wel blijkt uit de NVWA-nalevingsrapportage 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 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

⁸ Wil L.M. Tamis, Maarten van 't Zelfde, Martina G. Vijver, 2016. Analyse van imidacloprid in het oppervlaktewater. CML-rapportnummer 190 (vertrouwelijk).

⁹ NVWA, 2016. Onderzoek naleving voorschriften imidacloprid bevattende gewasbeschermingsmiddelen op glastuinbouwbedrijven, versie 2.0 (vertrouwelijk).

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 zuiveringsmaatregel door de glastuinbouw *niet* wordt 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.

Hieronder worden de mogelijkheden voor aanvullende maatregelen verkend en worden de juridische en technische implicaties van de verschillende keuzes toegelicht.

II. Handelingsopties

Hieronder worden de volgende vragen besproken en wordt aan het slot een handelingsadvies gegeven.

- Welke grondslagen zijn er voor het Ctgb om in te grijpen in de toelatingen van middelen op basis van imidacloprid?
- Kan het Ctgb naast intrekken of wijzigen ook schorsen of een tijdelijke maatregel opleggen? Wat zijn de opties voor regelgeving?
- Hoe ziet dat traject eruit?
- Nemen we de andere toelatingen met verplichte waterzuivering hierin mee of juist niet?
- Kunnen we er een apart traject van maken dat losstaat van de discussies over de normen en het beoordelingskader?

Feiten die deels nog moeten worden onderbouwd maar die we wel als gegeven beschouwen¹⁰:

- De toelatingsnorm voor middelen op basis van imidacloprid wordt nog steeds substantieel overschreden.
- De verplichting tot waterzuivering voorafgaande aan lozing op oppervlaktewater of riool is niet effectief: er wordt niet of nauwelijks gezuiverd, terwijl er wel wordt geloosd (immers ook in de gesloten systemen moet er uiteindelijk worden geloosd).
- Dit gebrek kleeft ook aan andere middelen waarvoor waterzuivering is voorgeschreven voorafgaand aan lozing.

Hieronder worden de juridische grondslagen onderzocht voor maatregelen die leiden tot de gewenste (tijdelijke) beperking. Er is gekeken naar Vo 1107/2009 en naar regelgeving.

Verordening 1107/2009

Onderbouwing van de noodzaak tot ingrijpen op grond van art. 44 of 71 Vo.1107/2009

De Vo. kent twee artikelen op basis waarvan een bestaande toelating kan worden gewijzigd.

Artikel 44

Omdat de verplichting van waterzuivering voor middelen op basis van imidacloprid niet effectief is gebleken - er wordt immers niet/nauwelijks gezuiverd voorafgaande aan lozing op oppervlaktewater of riool - kan het Ctgb aanvoeren dat niet voldaan is aan artikel 44, derde lid, onder c. Zie de bijlage voor de letterlijke tekst. Bovendien is er nog steeds sprake van een substantiële overschrijding van de toelatingsnorm. Er wordt derhalve niet voldaan aan een voorwaarde in de toelating.

Het Ctgb zal deze aanname onderbouwen door juist te wijzen op het gebrek aan bewijzen van het omgekeerde, onder andere met de volgende bronnen/de volgende lijn. Er zijn ongeveer 3.600 bedrijven met bedekte teelt in Nederland. Het gebruik van imidacloprid is weliswaar met de helft afgenomen, maar aangenomen mag worden dat er nog steeds veel bedrijven zijn die deze middelen gebruiken. De NVWA heeft bij de door haar onderzochte bedrijven geen installaties aangetroffen¹¹. Dat betroffen weliswaar slechts beperkte onderzoeken (67 bedrijven, en mede vóór de periode dat deze

¹⁰ Voor dit advies worden deze feiten als vaststaand beschouwd. In het concept-besluit zullen de feiten uiteraard moeten worden aangetoond/onderbouwd. En de rechter zal dat desgevraagd toetsen.

¹¹ Hier komen nog aanvullende sectorgegevens. Deze aanname uitsluitend baseren op het NVWA-rapport dat slechts betrekking heeft op 67 bedrijven inclusief een periode dat de verplichting nog niet gold, en maar 7 overtredingen rondom waterzuivering, ^{5.2.1}

zuiveringsverplichting gold) maar wel in oa het Westland, een gebied waar juist deze installaties mogen worden verwacht gezien het hoge gebruik van middelen met imidacloprid. En ook uit andere bronnen blijkt dat veel telers niet kunnen zuiveren en daarom deze middelen niet kopen of zonder installatie lozen¹². Er zijn slechts enkele voorlopers, die op dit moment aan het investeren zijn in zuiveringssystemen. Er mag dus worden aangenomen dat er hooguit mondjesmaat wordt gezuiverd¹³.

Voor zover bekend heeft het Ctgb deze grondslag van artikel 44, lid 3 onder c, niet eerder gebruikt. Evenwel ook de Landsadvocaat is van mening dat deze grond past bij deze zaak/omstandigheden (zie bijlage). Belangrijk voordeel is dat de toelatingsnorm zelf maar ook het verband tussen de norm en het voorschrift als een gegeven kunnen (of wellicht zelfs moeten) worden beschouwd (rechtszekerheidsbeginsel). De toelatingsnorm en het verband daartussen zijn al bij de eerdere besluiten waarin deze maatregel is opgelegd en gewijzigd telkens onderbouwd (te beginnen bij besluit 30 januari 2014 oa. Admire, gevolgd door de verzamel Bob van 25 november 2015 waarin de rioleringszin is opgenomen). Tegen het onderdeel waterzuivering lopen alleen beroepen van NGO's zoals Pan en de bijenstichting en dus niet van toelatinghouders of de sector. Wel kan de rechter in dat kader alsnog oordelen dat dat verband toen onvoldoende onderbouwd is of tot andere maatregelen had moeten leiden, maar dat gaat naar verwachting nog minstens een jaar duren.

Het voorstel is om nieuwe inzichten (studies) en ontwikkelingen in het normenkader (andere EU of nationale norm) en de wijze van beoordeling (guidance) daarvan, in een aparte procedure te kanaliseren, in het kader van een verzoek van Bayer tot wijziging. Dat past ook in de gedachte dat Bayer geen beroep heeft lopen tegen de eerdere besluiten waarin de waterzuiveringsverplichting is opgenomen/gewijzigd. Bayer moet dan aannemelijk maken dat het nieuwe feitenmateriaal kan leiden tot andere normen of andere voorschriften voor middelen met imidacloprid in de bedekte teelt¹⁴. Of die uitkomst waarschijnlijk is wordt op dit moment door het RIVM bekeken. Mocht dat zo zijn, dan zal uiteraard opnieuw naar de handelingsopties moeten worden gekeken. Resumerend: vooralsnog is het een gegeven dat imidacloprid schadelijk is voor waterorganismen en dus is het terecht dat we lozing via de bedekte teelt op riolering en oppervlaktewater willen voorkomen.

Artikel 71

De Verordening voorziet met artikel 71 in het treffen van een noodmaatregel indien duidelijk is dat een toegelaten gewasbeschermingsmiddel waarschijnlijk een ernstig risico inhoudt. Zie de bijlage voor de tekst. Een lidstaat kan in voorkomend geval met het oog op het voorzorgsbeginsel op grond van artikel 69 jo. 71 van de Verordening een noodmaatregel nemen, vooruitlopend op een beslissing van de Europese Commissie op een verzoek van de Lidstaat om een maatregel te nemen.

Beleid van het Ctgb is om art. 71 alleen in te zetten wanneer gezien de ernst van de mogelijke risico's de uitkomst van een procedure op grond van artikel 44 niet afgewacht kan worden (zoals bij metam-

¹² Brief Bayer aan EZ van 24 mei 2016: let op is vertrouwelijk! Daarin staat oa dat Gaucho Tuinbouw (betreft 15% van de omzet van Bayer voor imidacloprid) niet meer wordt verkocht omdat telers niet kunnen zuiveren. En dat Bayer de verkoop van een middel met methiocarb (Mesorul 500 SC) heeft gestaakt omdat de verkoopcijfers oneigenlijk gebruik suggereerden.

¹³ Bayer persbericht "telers investeren volop".

¹⁴ Admire besluit van 30 januari 2014 oa blz. 38: daarin lees ik dat als er meer sensitieve studies komen dan nemen we die als uitgangspunt, mits uiteraard betrouwbaar, voldaan aan guidancedocument etc. Op blz 43 en 46 staat verwijzing naar timing inbreng zienswijzeprocedure. Straks voor concept-besluit bekijken wat er kan worden overgenomen uit deze besluiten en Bob.

natrium: de concept-bob is in de meivergadering met het College besproken)¹⁵. De omstandigheden in deze casus passen daar vooralsnog niet bij. Geadviseerd wordt dan ook om artikel 71 niet in deze casus in te zetten.

Schorsing op basis van de combinatie 44/71

Overwogen is nog de optie om beide artikelen als grondslag te noemen voor een schorsing. Maar daartegen pleit het argument in de wetsgeschiedenis dat art. 71 gebruikt kan worden in die gevallen dat art. 44 geen soelaas biedt. Ook wordt het verschil in procedure lastig: immers die van art. 44 duurt langer. En als je bij art. 71 voor een langere procedure kiest leidt dat mogelijk tot precedentwerking in een volgend geval waarin het Ctgb wel veel haast moet maken. Deze optie is dus niet haalbaar.

Kan schorsing of een tijdelijke maatregel op grond van art. 44?

Op grond van artikel 44 (in combinatie met artikel 4 Wgb) is het Ctgb bevoegd de toelating (of een toepassing) in te trekken of te wijzigen. Hier is het evenwel de vraag of het Ctgb ook een tijdelijke maatregel kan opleggen of tijdelijk de toepassing kan schorsen (of een combinatie van die twee). Het Ctgb zou dat graag willen, mits voldoende grondslag, omdat tijdelijk ingrijpen meer recht doet aan de situatie: waterzuivering is immers mogelijk (haalbaar en betaalbaar¹⁶) en er zijn al eerder en bij herhaling afspraken over gemaakt¹⁷ met de sector om dat daadwerkelijk te gaan doen. Het doel is dus dat de sector nog gedurende een bepaalde termijn de kans krijgt om waterzuivering (of gesloten circulatie) te installeren, en dat bedrijven daarna of daardoor gebruik kunnen blijven maken van deze middelen voor de bedekte teelt. Voordeel van een schorsing of tijdelijke maatregel is dat na afloop daarvan het oorspronkelijke voorschrift weer kan herleven zonder dat de toelatinghouder voor die toepassing een aanvraag en de bijbehorende onderbouwing hoeft in te dienen. Dat bespaart tijd en geld.

Een expliciete grondslag om op basis van artikel 44 tijdelijke maatregelen te nemen of te schorsen is er niet. Ook is er over art. 44 geen eerder precedent (een uitspraak van de rechter). We weten daardoor niet of de rechter zal oordelen dat het Ctgb hiertoe bevoegd is.

- Vóór pleit de redenering dat degene die bevoegd is tot het meerdere zoals intrekking, ook bevoegd is tot minder zware maatregelen. Er zijn voorbeelden over schorsing: in het kader van art 6:16 Awb heeft de rechter bepaald dat een bestuursorgaan zelf een besluit hangende bezwaar of beroep mag schorsen, en dat daar geen expliciete grondslag voor nodig is. En de LA heeft een voorbeeld van een tijdelijke maatregel zonder wettelijke grondslag gevonden die bij de hoogste rechter stand heeft gehouden¹⁸.
- De wetsgeschiedenis van de implementatie van de Vo. gaat hier helaas niet op in en biedt dus geen nadere informatie.
- Tegenargument is dat de Vo. een expliciete schorsingsbevoegdheid kent, die gekoppeld is aan strikte voorwaarden. Een a-contrario redenering zou dan inhouden dat een schorsing/tijdelijke maatregel op basis van art. 44 niet mogelijk is. Schorsing zou in die visie uitsluitend onder de voorwaarden van art. 71 zijn toegestaan. Die redenering vindt steun in de nationale wet: de Wgb spreekt alleen in art. 39 van schorsing, en dat artikel is uitdrukkelijk uitsluitend aan art. 71

¹⁵ Invoegen collegenummer.

¹⁶ Zie Rapport GTB-122 van Wageningen UR Glastuinbouw van 20 april 2013, en TK brief Stas van 12 oktober 2015 32 627 nr. 20 blz. 1 nav de motie Bosman/Lodders "haalbaar en betaalbaar"

¹⁷ Bijlage bij brief TK 12 oktober 2015 32 627 nr 20 is het Hoofdlijnenakkoord. Let op: imidacloprid is geen onderdeel van het Hoofdlijnenakkoord!

¹⁸ Nog invoegen en lezen.

gekoppeld. In de wetsgeschiedenis staat daarover onder meer “Deze voorziening wordt noodzakelijk geacht voor het geval artikel 44 van de verordening, die ook een bevoegdheid bevat voor het college om een bestaande toelating te herzien onvoldoende soelaas biedt.”¹⁹

De LA adviseert tegen schorsing op basis van artikel 44. Zij geeft aan dat hetzelfde resultaat bereikt kan worden met een tijdelijke maatregel in combinatie met bijvoorbeeld een meldplicht (zie bijlage). Mits o.a. het aflopen van de tijdelijke termijn objectief bepaalbaar is en de procedures zorgvuldig worden gevolgd. Ze geeft ook aan dat het begrip “tijdelijke maatregel” beter past bij de situatie: er komen tijdelijk extra voorschriften, die over een tijdje weer vervallen. Voorgesteld wordt om haar advies te volgen en de term schorsing niet te gebruiken.

Procedure hoor-wederhoor

Bij het gebruik van artikel 44 wordt ingevolge het Bestuursreglement regeling toelating een ontwerpbesluit vier weken ter inzage gelegd (artikel 10). Voorafgaand aan de terinzagelegging wordt in de Staatscourant het onderwerp van het ontwerpbesluit gepubliceerd. De toelatinghouder en andere belanghebbenden zoals LTO worden daarbij in de gelegenheid gesteld een zienswijze naar voren te brengen. Binnen 16 weken wordt een besluit genomen. Dit is een traject dat tijd in beslag neemt en waarbij naar buiten toe bekend wordt gemaakt dat er (mogelijk) een wijzigings- of intrekkingbesluit wordt genomen.

Voor ingrijpen op grond van art. 44 is het logisch dat de hoor-wederhoor procedure van art. 44 en het Bestuursreglement wordt gevolgd. Ook als het gaat om schorsing of een voorschrift met een tijdelijke maatregel. Ter voorkoming van een extra afbreukrisico in een procedure bij de rechter (onzorgvuldig handelen) wordt aangeraden die stap ook in deze zaak te volgen. Maar ook inhoudelijk: omdat alle voors- en tegens dan ook op tafel komen (weging belangen, goede formulering maatregel).

Ook de LA adviseert om deze zienswijzeprocedure te volgen en daar extra tijd (zes weken ipv vier) voor in te ruimen als de zienswijze rond de zomervakantie start (zie bijlage). Voorgesteld wordt om dat advies te volgen.

Dan nog een terzijde: beperkingen in gebruik voor kassen op basis van art. 44 hebben niet alleen een zonaal, maar in potentie een Europees breed effect. In deze zaak is evenwel heel goed uit te leggen waarom we kiezen voor deze tot Nederland beperkte aanpak, die wat ons betreft geen gevolgen heeft voor andere lidstaten.

Eerste aanzet inhoud van de tijdelijke maatregel

Het idee nu dat het Ctgb de volgende extra maatregelen oplegt bestaand uit de volgende elementen:

- Verkoop aan, voorhanden zijn van en gebruik van Admire is alleen toegestaan indien de gebruiker beschikt over een zuiveringsinstallatie en deze ook aantoonbaar gebruikt voor zuivering van het afvalwater alvorens wordt geloosd op riool of oppervlaktewater en deze installatie en het gebruik daarvan wordt geborgd door een certificaat afgegeven door en onder toezicht van een door de Raad van Accreditatie geaccrediteerde certificerende instantie. Het certificerende systeem is ten genoegen van de NVWA ingericht en staat onder toezicht van de NVWA. Levering mag slechts plaatsvinden nadat de gebruiker melding heeft gedaan aan de NVWA dat voldaan is aan alle vereisten.

¹⁹ MvT bij de implementatie van Vo 1107/2009 Kamerstukken 32 372 nr. 3

- Het bedrijf meldt dan ook meteen vooraf wanneer het wil gaan gebruiken, zodat monsternamen mogelijk is.
- Uitsluitend met die verklaring kan het bedrijf het middel kopen. Verkoop en gebruik zijn dus alleen toegestaan na expliciete goedkeuring van de apparatuur.
- Voordeel: handhaving is simpel: zonder de verklaring is verkoop en gebruik en het op voorraad hebben verboden.
- Overleg over de formulering van het voorschrift met EZ en de NVWA is al gaande.

Een dergelijke meldplicht is gebruikelijk bij bv proefonthefingen op basis van art. 37 Wgb. Voordeel van deze meldplicht is dat de schade voor de sector beperkt wordt: bedrijven kunnen immers blijven gebruiken mits zij voldoen aan de voorwaarden. En de bal ligt bij de sector in plaats van bij de toelatinghouder. Op deze wijze handelt het Ctgb proportioneel en wordt zowel het belang van het milieu als de sector gediend. Belangrijke argumenten straks bij de rechter.

Het aflopen van de tijdelijke maatregel kan worden gekoppeld aan ofwel een gebeurtenis ofwel een datum. Het moet objectief bepaalbaar zijn wanneer daarvan sprake is vanwege rechtszekerheid, ook voor de toelatinghouder. Onderstaande opties geven een beeld:

1. De tijdelijke maatregel loopt af als ten minste van het Ctgb aangetoond is dat x percentage bedrijven een gecertificeerde installatie in gebruik heeft. Het Ctgb beoordeelt dat na x termijn.
2. Of dat na monitoring na termijn x of datum x blijkt dat er van overschrijdingen geen sprake meer is.
3. Na x jaren (let op het Hoofdlijnenakkoord²⁰) vervalt de tijdelijke maatregel automatisch (van rechtswege).

Dit is nog een open punt. Over de mogelijke opties hiervoor moet nog goed worden nagedacht, omdat aan alle opties nadelen opties kleven en (juridische) risico's (zie advies LA). Hoe dan ook moet er in deze periode ruimte zijn voor de uitkomsten uit het inhoudelijke traject en voor het politieke speelveld van het hoofdlijnenakkoord. En het Ctgb beziet ruim op tijd of de maatregel moet worden verlengd of moet worden vervangen door een andere maatregel (al dan niet tijdelijk). Als het Ctgb niet besluit tot verlenging vervalt deze tijdelijke maatregel automatisch.

Resumerend

Een schorsing op grond van art. 44 brengt een extra afbreukrisico met zich omdat niet vaststaat dat het Ctgb deze bevoegdheid heeft. Voor de sector dus een extra grond voor bezwaar en beroep. Het zou goed zijn als het Ctgb de duidelijkheid krijgt of deze schorsingsbevoegdheid er op grond van art. 44 is. Of evenwel juist deze zaak daar geschikt voor is, zal het College zelf moeten afwegen. Vóór pleit: welke zaak zou dan wel geschikt zijn, tegen pleit: er zijn al genoeg (juridische en andere) afbreukrisico's.

²⁰ Er moet nog even goed worden gekeken naar het Hoofdlijnenakkoord: wel/niet dezelfde deadlines hanteren. In het Hoofdlijnenakkoord staat oa. dat acties van de ministeries en van het Ctgb worden gesynchroniseerd. Dat houdt in:

-Imidacloprid en andere middelen waarvoor reeds een zuiveringsplicht geldt zijn uitgesloten van het Hoofdlijnenakkoord.

-De andere middelen met waterzuiveringszinnen tot 95% worden miv 1 jan 2018 verplicht tot waterzuivering.

-De aanvrager kan aantonen dat met extra maatregelen ook 95% kan volstaan.

Ook zullen de ministeries onderzoeken of de nieuwe Europese beoordelingssystematiek die op 1 maart 2016 zou ingaan kan worden uitgesteld. En er is aangegeven dat onderzocht wordt of er via het toelatingsbeleid in de beoordelingssystematiek onderscheid kan worden gemaakt naar bedrijfsgrootte, op grond waarvan kleine bedrijven (tot 2500 m2 en/of 25 kg N/ha/jaar) maximaal drie jaar extra tijd krijgen.

Een schorsing op grond van art. 71 past beleidsmatig niet bij de huidige omstandigheden; die zijn niet “ernstig” genoeg.

Met een “reguliere” toepassing van art. 44 kan met een tijdelijke maatregel hetzelfde worden bereikt als met schorsing.

Het risico van het kiezen van een onjuiste grondslag is niet alleen dat er vertraging optreedt omdat er een nieuw besluit met de dan hopelijk wel juiste grondslag moet worden gemaakt. Het eerdere besluit van het Ctgb is dan bovendien onrechtmatig. De daaruit voortvloeiende schade (gederfde omzet toelatinghouders, niet kunnen toepassen en mogelijke economische schade daardoor bij de sector) kan bij het Ctgb terecht komen. Die schade wordt uiteindelijk door EZ gedragen²¹. Imageschade komt daar nog bij, maar die is er altijd: gezien het complexe belangenveld waarin het Ctgb opereert zijn er altijd tegenstanders, of het nu gaat om een actie van het College of juist het achterwege laten daarvan.

De vraag is dus of het College bereid is deze risico's te dragen, in het belang van het optreden in deze zaak. Daarvoor is mede nodig dat er geen andere haalbare opties zijn en dat het optreden proportioneel etc is. Het gaat hier immers om een ultimatum remedium. Er zijn helaas geen vergelijkbare zaken waaraan het Ctgb meer zekerheid kan ontleen.

Op grond van het voorgaande wordt de volgende lijn geadviseerd:

- Het College start een zienswijze procedure voor het nemen van een tijdelijke maatregel op basis van artikel 44 lid 3, onder c.
- Als deze tijdelijke maatregel niet haalbaar of uitvoerbaar blijkt dan resteert niet anders dan intrekking van de toepassing in de bedekte teelt.
- Tegelijkertijd wordt een inhoudelijke beoordeling van de toelatingsnorm en het beoordelingskader ingezet: op verzoek van Bayer in een aparte art. 44/29 procedure. Er wordt regelmatig bezien of die procedure aanleiding is tot het opnieuw bekijken van de tijdelijke maatregel.
- Zo mogelijk worden de andere toelatingen met zuiveringszinnen hierin meegenomen (gelijkheidsbeginsel). Wel wordt goed gekeken naar de verschillen.

Elementen in het concept-besluit ivm. voorspelbaarheid en het beperken van schadeclaims:

- Alle denkbare opties zullen in het besluit moeten worden besproken en afgewogen. Zodat duidelijk is dat de gekozen optie het enige overgebleven redelijke alternatief is.
- In het concept-besluit wordt ook duidelijk gemaakt dat als deze optie voor een tijdelijke maatregel niet werkt, intrekken van deze toepassing het enige alternatief is.
- Voordeel van deze tijdelijke maatregel is dat de toelatinghouder niets hoeft aan te vragen of te onderbouwen. Dat ligt bij de sector, daar hoort het ook gezien de omstandigheden.
- In de zienswijzeprocedure kan blijken dat er inmiddels al veel meer installaties functioneren dan nu gedacht. Maar het omgekeerde kan ook. Als tijdens de zienswijzeprocedure (of zelfs na de besluitvorming) alsnog blijkt dat de sector (wederom) niet wil investeren in zuivering dan is het volstrekt logisch en verdedigbaar dat het Ctgb toch besluit om de toepassing in de bedekte teelt definitief in te trekken.

²¹ Er zijn met EZ op afspraken gemaakt over de kosten van bezwaar en beroep en over eventuele schadeclaims. Nog invoegen...

- Valkuil is de gedachte dat waterzuivering niet meer nodig is als de overschrijding van de toelatingsnorm nihil is. De maatregel van zuivering blijft evenwel nodig om aan de toelatingsnorm te voldoen. Waterzuivering is en blijft dus noodzakelijk.
- Vervolgens moet het Ctgb zo goed mogelijk onderbouwen dat deze stap van het Ctgb zorgvuldig, onontkoombaar en proportioneel is ("verwoestend redelijk").
- Ook procedureel zorgvuldig door ruimte te geven voor inbreng vanuit de sector en de toelatinghouders: langere zienswijzetermijn.
- Er wordt uitdrukkelijk gewezen op de mogelijkheid tot het aanvragen van een voorlopige voorziening (uitgestelde inwerkingtreding) en van rechtstreeks beroep (afspreken dat bezwaar kan worden overgeslagen).
- Er wordt meegedeeld dat er een apart inhoudelijke traject zal lopen waarin de nieuwe studies en inzichten worden beoordeeld, en dat dat regelmatig wordt gelinkt met dit traject. Als de toelatingsnorm wijzigt dan wordt uiteraard de aanpak in dit traject opnieuw bekeken.
- Aankondigen dat verlenging van de termijn mogelijk is. Maar dat regelgeving dan meer voor de hand ligt.

Opties via regelgeving (Staatssecretaris EZ, Activiteitenbesluit etc) - Route via Wgb

EZ heeft een AmvB op grond van de Wgb in voorbereiding (wijziging van het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden). Deze AmvB beoogt het gebruik van middelen met imidacloprid in de bedekte teelt in nog aan te wijzen gebieden te verbieden. Die gebiedsaanwijzing is gebaseerd op de richtlijn duurzaam gebruik in het kader van de KRW en zal het Westland en het Oostland betreffen aangezien daar (nog steeds) sprake is van normoverschrijding van imidacloprid in het oppervlaktewater. Over de mogelijke gebreken in grondslag ed. is al genoeg gezegd zie oa TK²².

Er is op grond van de Wgb ook regelgeving mogelijk met een bredere strekking. De huidige bepalingen van het Bgb geven daar voorbeelden van. Zoals de vakbekwaamheidseisen die gekoppeld zijn aan bepaalde middelen (art. 17 en 17a) of de verplichting voor het bijhouden van de gewasbeschermingsmonitor (art. 26: gekoppeld aan gebruik of laten gebruiken, voorhanden hebben, voorraad etc.). Ook art. 27b bevat een voorbeeld: "het gebruik van een gewasbeschermingsmiddel blijft achterwege op en langs wegen etc". En natuurlijk het verbod om toe te passen met een luchtvaartuig tenzij vrijstelling (art. 29). Het lijkt dus heel goed mogelijk om bijvoorbeeld voor te schrijven dat alle glastuinbouwbedrijven (die gewasbeschermingsmiddelen toepassen of in bezit hebben etc) aangesloten moeten zijn op een werkende zuiveringsinstallatie of moeten beschikken over een gesloten circulatiesysteem (etc.). Tussenvariant is een verbod met vrijstelling zoals bij luchtvaartuigen. Die vrijstelling wordt dan pas gegeven nadat de aanwezigheid van/aansluiting op de installaties is aangetoond.

Vragen die dit oproept:

- Handhavingsvoordeel: zodra een gewasbeschermingsmiddel in de kast staat zonder dat het bedrijf de vrijstelling heeft of is aangesloten op een dergelijk systeem is er sprake van een overtreding.
- Dit voorschrift is dan losgekoppeld van imidacloprid of een andere stof. Dat lijkt in lijn met het Hoofdlijnenakkoord²³, maar is dat inderdaad het doel?

²² Nog invoegen

²³ Vindplaats invoegen

- Nodig zijn er heldere en afgebakende definities van “glastuinbouwbedrijf”, “zuiveringsinstallatie” etc. Dit soort definitiekwesties is overigens ook lastig gebleken in de Ctgb-opties.

Activiteitenbesluit

In dit besluit zal de 95% norm uit het Hoofdlijnenakkoord worden opgenomen. Dat was een dermate moeizaam traject dat de kans op aanvullende normen daarop klein is.

Afwegingen voor en tegen regelgeving vanuit het perspectief van het Ctgb

Voordeel: voorbereiding inclusief uitwerken van de voorschriften gebeurt door EZ (bespaart tijdsbeslag, veel gedoe, risico van mislukken). Nadeel: het Ctgb verliest invloed op het toelatingsbeleid, en is slechts één van de partijen die wordt geraadpleegd over de werkbaarheid van de voorgenen voorschriften.

Dit zijn min of meer permanente voorschriften. De administratieve lasten daarvan zijn dat dus ook. De vraag is of EZ dat wil; of EZ voldoende noodzaak ziet voor dergelijk langdurig ingrijpen. Het Ctgb zou hier kunnen zeggen dat vooralsnog ingrijpen op toelatingsniveau beter past bij de aard van de problemen, en dat als dat niet werkt, sectorbreed ingrijpen met algemene voorschriften op zijn plaats is (zie ook advies LA bijlage).

Let op de timing van dergelijke regelgeving (AmvB): meestal voorhangprocedure (TK), RvSt. advies, inspraak sector kost al snel een jaar. Ook kunnen de voorschriften in strijd zijn met de Europese vrijheden en moeten dus bij de Europese Commissie gemeld worden. Dat kan een lastig traject zijn. En de inwerkingtreding mag in principe maar twee keer per jaar: op 1 april en op 1 juli. Hoe effectief is dat in het kader van de gebleken problemen? Het Ctgb kan waarschijnlijk sneller ingrijpen. Combinatie kan ook nog?

Samenhang andere toelatingen met waterzuiveringszinnen. Voorgesteld wordt om deze toelatingen ook mee te nemen. Immers de conclusie in deze zaak dat de verplichting tot waterzuivering niet effectief is, geldt ook voor die middelen (consistentie, gelijkheidsbeginsel). Wel zijn er belangrijke verschillen:

- De conclusie voor de andere middelen volgt niet uit de rapportage van de NVWA/CML-rapport (die gaan uitsluitend over imidacloprid). Dus is abstrahering nodig.
- Er is niet altijd sprake van een overschrijding van de toelatingsnorm. Wel bij Vertimec en Pirimor (Bestrijdingsmiddelenatlas).
- De communicerende vaten van de toepassing met thiacloprid (Calypso: er loopt bezwaar van LTO tegen de zuiveringszin). Afname gebruik imidacloprid leidt waarschijnlijk tot toename van het gebruik van thiacloprid.

Voorgesteld wordt om ook voor de andere toelatingen een tijdelijke maatregel op te leggen, tenzij de waterzuiveringszinnen echt heel anders zijn. Een en ander zal nog van geval tot geval moeten worden beoordeeld, conform het advies van de LA. Zo nodig kan deze aanpak alvast worden aangekondigd (voorspelbaarheid), als blijkt (vanuit te grote werklust bijvoorbeeld) dat gelijktijdige aanpassing niet kan.

Bijlage: wetteksten Artikel 44 en 71 Vo (EU) 1107/2009; Artikel 39 Wgb.

Artikel 44

1. Lidstaten kunnen een toelating te allen tijde opnieuw bekijken indien er aanwijzingen bestaan dat niet langer wordt voldaan aan een van de in artikel 29 genoemde eisen.

Een lidstaat herziet een toelating wanneer hij concludeert dat het mogelijk is dat de doelstellingen zoals bepaald in artikel 4, lid 1, onder a), iv), en onder b), i), en artikel 7, leden 2 en 3, van Richtlijn 2000/60/EG niet kunnen worden verwezenlijkt.

2. Wanneer een lidstaat voornemens is een toelating in te trekken of te wijzigen, licht hij de houder van de toelating in en biedt hij hem de mogelijkheid om opmerkingen te formuleren of nadere gegevens te verstrekken.

3. In voorkomend geval trekt de lidstaat de toelating in of wijzigt die, wanneer:

a) niet of niet meer wordt voldaan aan de eisen van artikel 29;

b) onjuiste of misleidende informatie is verstrekt met betrekking tot de gegevens op basis waarvan de toelating werd verstrekt;

c) niet voldaan is aan een voorwaarde in de toelating;

d) de wijze van gebruik en de gebruikte hoeveelheden kunnen worden gewijzigd op grond van de ontwikkeling van de wetenschappelijke en technische kennis; of

e) de houder van een toelating de verplichtingen uit hoofde van deze verordening niet nakomt.

4. Wanneer een lidstaat overeenkomstig lid 3 een toelating intrekt of wijzigt, licht hij de houder van de toelating, de andere lidstaten, de Commissie en de Autoriteit onmiddellijk in. De andere lidstaten die tot dezelfde zone behoren, trekken de toelating dan eveneens in of wijzigen haar dienovereenkomstig, met inachtneming van nationale voorwaarden en risicobeperkende maatregelen, behalve in gevallen waarin artikel 36, lid 3, tweede, derde en vierde alinea, is toegepast. Artikel 46 is in voorkomend geval van toepassing.

Artikel 71 - Andere noodmaatregelen

1. Wanneer een lidstaat de Commissie officieel in kennis stelt van de noodzaak om noodmaatregelen te nemen en er geen maatregelen zijn genomen overeenkomstig artikel 69 of 70, kan de lidstaat voorlopige beschermende maatregelen nemen. In dat geval stelt hij de overige lidstaten en de Commissie onverwijld daarvan in kennis.

2. De Commissie legt de aangelegenheid binnen dertig werkdagen volgens de regelgevingsprocedure van artikel 79, lid 3, voor aan het bij artikel 79, lid 1, ingestelde comité met het oog op de verlenging, wijziging of intrekking van de nationale voorlopige beschermende maatregelen.

3. De lidstaat mag zijn tijdelijke beschermende nationale maatregelen handhaven tot communautaire maatregelen zijn vastgesteld.

Artikel 39 Wgb - Tijdelijk beperken of verbieden

Het college kan ter uitvoering van artikel 71, eerste lid, van verordening (EG) 1107/2009 het op de markt brengen of het gebruik van een toegelaten gewasbeschermingsmiddel, met inbegrip van met een gewasbeschermingsmiddel behandeld zaaizaad, of een goedgekeurde werkzame stof, beschermstof, synergist of formuleringshulpstof tijdelijk beperken of verbieden, indien er duidelijke aanwijzingen bestaan dat het gewasbeschermingsmiddel, het met een gewasbeschermingsmiddel behandelde zaaizaad of de stof een ernstig risico inhoudt voor de gezondheid van mens en dier of voor het milieu.