

**Besluit van _____, tot
wijziging van het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden in verband
met het niet toestaan van het gebruik van middelen op basis van imidacloprid
in specifieke gebieden**

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken, mede namens de
Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 20 mei 2016, nr. WJZ / 16067593;

Gelet op artikel 80a van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van _____,
nr. _____);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Economische Zaken
van _____, nr. WJZ / _____, uitgebracht mede namens de
Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 27d wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 27e. Verbod op het gebruik van imidacloprid in specifieke gebieden

1. Onze Minister wijst bij ministeriële regeling beschermde gebieden aan als bedoeld in artikel 12, aanhef en onderdeel b, van richtlijn 2009/128/EG.
2. Het is een professionele gebruiker verboden een gewasbeschermingsmiddel op basis van de werkzame stof imidacloprid te gebruiken in de bedekte teelt in gebieden als bedoeld in het eerste lid.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,

Besluit tot wijziging van het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden in verband met het niet toestaan van het gebruik van middelen op basis van imidacloprid in specifieke gebieden

NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit besluit strekt tot wijziging van het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden (hierna: Bgb). Met deze wijziging wordt in het Bgb een verbod ingevoerd op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen door professionele gebruikers op basis van de werkzame stof imidacloprid. Dit gebruiksverbod geldt voor de bedekte teelt (glastuinbouw) in enkele bij ministeriële regeling aangewezen gebieden.

De beschikbare monitoringsgegevens en de nalevingsrapportage tonen aan dat de tot op heden voorgeschreven maatregelen om de hoeveelheid imidacloprid in het oppervlaktewater terug te dringen (zuiveringsplicht en gecontroleerde distributie) onvoldoende gewenst effect hebben gehad in enkele specifieke gebieden. Om de in het water levende organismen in deze specifieke gebieden beter te beschermen wordt in deze gebieden overgegaan tot een gebruiksverbod voor professionele gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen op basis van imidacloprid.

2. Aanleiding voor het besluit en reeds genomen maatregelen

Een duurzame land- en tuinbouw voorziet in de behoeften van de huidige generatie, zonder dat daarmee de behoeften van toekomstige generaties, zowel hier als in andere delen van de wereld, in gevaar worden gebracht. Duurzame gewasbescherming is een sleutelbegrip als het gaat om een effectieve beheersing van ziekten en plagen. De evaluatie van de nota Duurzame Gewasbescherming (Kamerstukken II 2011/12, 27 858, nr. 102) toont aan dat er veel is bereikt. De risico's van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen zijn verminderd. Het water is schoner geworden. De concurrentiekracht van de land- en tuinbouwsector is door het gewasbeschermingsbeleid niet verminderd. Desondanks zijn nog niet alle doelen bereikt.

Daarom schetst de nota 'Gezonde Groei, Duurzame Oogst: tweede Nota duurzame gewasbescherming' (hierna: nota 'Gezonde Groei, Duurzame Oogst')(Kamerstukken II 2012/13, 27 858, nr. 146) een strategie, doelstellingen en maatregelen voor het verder verduurzamen van de gewasbescherming. Voor het onderwerp 'waterkwaliteit', geeft de nota aan dat het behalen van de waterkwaliteitsdoelen uit de Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEU 2000, L 327) (hierna: Kaderrichtlijn water) problematisch is door de overschrijdingen van de waterkwaliteitsnormen in onder meer glastuinbouwgebieden. Deze overschrijdingen moeten met 50% zijn afgenomen in 2018 ten opzichte van 2013 en moeten nagenoeg nul zijn in 2023. Daartoe is het verplicht zuiveren van afvalwater voor lozing in glastuinbouwgebieden een onmisbaar instrument. Dit instrument, dat per 1 januari 2018 in werking treedt, geldt voor alle glastuinbouwbedrijven en voor alle gewasbeschermingsmiddelen en gaat uit van een zuiveringsrendement van minimaal 95%.

Imidacloprid is één van de werkzame stoffen uit de groep neonicotinoïden. Neonicotinoïden hebben een systemische werking. Dit betekent dat deze stoffen zich via

de sapstromen verspreiden door de hele plant. Dit is een voordeel voor het bestrijden van insecten. Een mogelijk neveneffect hiervan is, dat ook bestuivers – bijvoorbeeld bijen – met deze stoffen in aanraking kunnen komen via pollen en nectar. Dit heeft ertoe geleid dat verschillende toepassingen van neonicotinoïden verboden zijn, onder andere het coaten van zaad en het toepassen op bloeiende gewassen.

Hallmann et al. hebben in 2014 in hun artikel in Nature "Declines in insectivorous birds are associated with high neonicotinoid concentration" een correlatie aangetoond tussen hoge concentraties van imidacloprid in het oppervlaktewater en een neergaande trend in (insectenetende) vogelpopulaties. De gepresenteerde gegevens tonen echter geen causaal verband aan, waardoor er geen wetenschappelijke basis en rechtsgrond is om in te grijpen op de toelating (algeheel verbod) van middelen op basis van imidacloprid (Kamerstukken II 2014/15, 27 858, nr. 276).

De normen die bij de toelating worden gehanteerd zijn zo opgesteld dat het gebruik van het middel geen onaanvaardbare risico's met zich mee brengt voor mens, dier en milieu.

Het introduceren van de verplichte zuivering van het afvalwater voor alle glastuinbouwbedrijven en alle gewasbeschermingsmiddelen met een zuiveringsrendement van minimaal 95% per 1 januari 2018 is niet toereikend voor imidacloprid. De reden hiervoor is dat, als gevolg van het verlagen van de norm door wetenschappelijk inzicht in 2014, verdergaande maatregelen nodig waren om aan de norm te voldoen. Dat leidde ertoe dat voor imidacloprid een zuiveringsrendement van 99,5% nodig is om het risico voor waterorganismen aanvaardbaar te maken. Deze risicobeperkende maatregel is dan ook voorgeschreven voor glastuinbouwtoelatingen. Anders kunnen middelen op basis van deze werkzame stof niet worden gebruikt.

Het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (hierna: Ctgb) heeft een herbeoordeling uitgevoerd van gewasbeschermingsmiddelen op basis van imidacloprid. Het risico van deze stof voor het aquatisch milieu was de aanleiding. Deze herbeoordeling heeft ertoe geleid dat het Ctgb voor middelen op basis van de werkzame stof imidacloprid voor alle glastuinbouwtoepassingen zuivering van het afvalwater met een rendement van minimaal 99,5% voorgeschreven heeft. Deze verplichte zuivering is bedoeld om de normoverschrijdingen van imidacloprid in het oppervlaktewater terug te dringen en zo het risico voor waterorganismen aanvaardbaar te maken. Daarnaast is gecontroleerde distributie verplicht. Dit betekent dat ingevolge de toelating een gewasbeschermingsmiddel 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 Certificatie Distributie in Gewasbeschermingsmiddelen verplicht hierop toe te zien (Besluit van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 20 februari 2014, nr. WJZ/14028209, houdende de algemeenverbindendverklaring van een overeenkomst tussen handelaren in gewasbeschermingsmiddelen (Stcrt. 2014, 5486)).

De monitoringsrapportages uit 2015 (Kamerstukken II 2015/16, 27 858, nr. 344) en 2016 (Kamerstukken II 2015/16, 27 858, nr. PM) over recente meetgegevens van imidacloprid in het oppervlaktewater in twee belangrijke glastuinbouwgebieden (Westland en Oostland) laten zien dat de voorgeschreven maatregelen de normoverschrijdingen in deze gebieden niet substantieel terug hebben kunnen brengen. De reden hiervoor is dat in de glastuinbouw de maatregelen onvoldoende zijn nageleefd (Kamerstukken II 2015/16, 27 858, nr. PM).

Kortom, er zijn verschillende keren maatregelen voorgeschreven voor gewasbeschermingsmiddelen op basis van imidacloprid in de bedekte teelten. Deze maatregelen hadden moeten leiden tot het substantieel verlagen van de hoeveelheid imidacloprid in het oppervlaktewater. Op basis van de monitoring kan worden geconcludeerd, dat het beoogde effect niet bereikt is. Daarnaast blijkt dat de maatregelen onvoldoende zijn nageleefd. Aangezien het Ctgb desondanks niet kan ingrijpen op de toelating, resteert nog één mogelijkheid om de waterkwaliteitsdoelen te realiseren in de twee glastuinbouwgebieden, namelijk het verbieden van het gebruik.

Voor agrarische ondernemers zijn gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen een randvoorwaarde om hoogwaardige voedsel- en siergewassen te kunnen produceren op een relatief beperkt areaal. Het is echter niet wenselijk dat restanten hiervan in het oppervlaktewater terechtkomen.

Het is in de glastuinbouw gebruikelijk om meststoffen toe te dienen via het gietwater. Dit gietwater wordt (uit oogpunt van duurzaam gebruik van grondstoffen) hergebruikt ('recirculatie'). Na verloop van tijd en verschillende keren recirculatie hoopt een deel van de meststoffen op, waardoor het water te zout wordt en de planten het water met voedingsstoffen niet meer goed op kunnen nemen. Op dat moment wordt dit recirculatie water afgevoerd ("spuien") en direct of via het riool op het oppervlaktewater geloosd. Dit spuiwater bevat naast meststoffen ook gewasbeschermingsmiddelen.

De gewasbeschermingsmiddelen kunnen via het gietwater worden toegediend, maar ook op een andere wijze. Ook als middelen direct op het gewas worden gespoten, komen er restanten in één van de waterstromen (condenswater, filterspoelwater) terecht. Deze waterstromen komen samen met het gietwater in het waterbassin.

Het is uiteraard niet wenselijk dat restanten meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen in het oppervlaktewater geraken. Mede om te voldoen aan de Kaderrichtlijn water is er in Nederland mestbeleid en gewasbeschermingsbeleid gericht op het beschermen van kwetsbare gebieden. Het gewasbeschermingsbeleid kent twee pijlers, namelijk het toelatingsbeleid en beleid gericht op het gebruik. In het specifieke geval van de werkzame stof imidacloprid heeft het Ctgb reeds in januari 2014 beslist dat (op grond van de wettelijk vastgestelde bescherming van het aquatisch milieu) een toelating van middelen op basis van imidacloprid voor glastuinbouwtoepassingen slechts nog mogelijk was, als het afvalwater voor lozing volledig (lees 99,5%) wordt gezuiverd.

Het beleid gericht op het gebruik van alle gewasbeschermingsmiddelen voorziet per 1 januari 2018 in een verplichting tot het zuiveren van afvalwater. Deze verplichting gaat gelden voor alle glastuinbouwbedrijven. Het rendement van deze generieke zuivering dient minimaal 95% te zijn. Dit beleid is erop gericht om conform de Kaderrichtlijn water de waterkwaliteit op orde te krijgen in Nederland en de doelstellingen van de nota 'Gezonde Groei Duurzame Oogst' te behalen. De normoverschrijdingen van imidacloprid de laatste jaren geven echter aanleiding om al voor 2018 maatregelen te moeten treffen voor middelen op basis van de werkzame stof imidacloprid. Dat is, zoals gemeld in de brief aan de Tweede Kamer van 13 januari 2016 (Kamerstukken II 2015/16, 27 858, nr. 344), gebeurd door de toelatingsvoorwaarden enkele malen aan te scherpen.

3. Relevante regelgeving

De Kaderrichtlijn water beschermt alle wateren – rivieren, meren, kustwateren en grondwateren – en stelt ambitieuze doelen om ervoor te zorgen dat alle wateren de 'goede toestand' bereiken. De richtlijn is geïmplementeerd in de Waterwet en de Wet milieubeheer.

Verordening (EG) nr. 1107/2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad (PbEU 2009, L 309) verbiedt het gebruik van alle werkzame stoffen en alle gewasbeschermingsmiddelen, tenzij na een Europese (werkzame stof) of nationale beoordeling (gewasbeschermingsmiddel) blijkt dat het gebruik niet leidt tot onaanvaardbare risico's voor mens, dier en milieu.

Het gebruik van toegelaten gewasbeschermingsmiddelen is gereguleerd door richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden (PbEU 2009, L 309) (hierna: richtlijn duurzaam gebruik). De richtlijn is geïmplementeerd in het Bgb, het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Besluit lozen buiten inrichtingen.

Artikel 80a van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (hierna: Wgb) heeft betrekking op de bescherming van milieu en volksgezondheid en is de basis voor dit besluit. Dit artikel biedt de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden in specifieke gebieden als bedoeld in artikel 12 van richtlijn duurzaam gebruik. De richtlijn noemt verschillende soorten specifieke gebieden. Voor dit besluit zijn relevant de beschermde gebieden als omschreven in de kaderrichtlijn water (artikel 12, onderdeel b, van richtlijn duurzaam gebruik). Artikel 6 van Kaderrichtlijn water verplicht lidstaten een register van beschermde gebieden aan te leggen. Dit register dient onder meer alle in bijlage IV bij deze richtlijn bedoeld beschermde gebieden te bevatten. In bijlage IV worden onder meer nutriëntengevoelige gebieden genoemd die in het kader van richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEG 1991, L 375) (hierna: Nitraatrichtlijn) als kwetsbare zones zijn aangewezen. Ook worden in bijlage IV gebieden die overeenkomstig richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PbEG 1991, L 135) (hierna: richtlijn stedelijk afvalwater) zijn aangewezen als kwetsbare gebieden aangemerkt als beschermde gebieden in het kader van de kaderrichtlijn water. Dit betekent dat de gebieden die zijn aangewezen als kwetsbare zones in de Nitraatrichtlijn en als kwetsbare gebieden in de richtlijn stedelijk afvalwater, via de kaderrichtlijn water tevens specifieke gebieden zijn in de zin van artikel 12 van de richtlijn duurzaam gebruik.

Nederland heeft op basis van de Nitraatrichtlijn het gehele grondgebied als kwetsbare zone aangemerkt. In het meest recente, vijfde Nitraat Actieprogramma, is dat opnieuw bevestigd. Kwetsbare zones omvatten gebieden waarin grondwater meer dan 50 milligram per liter aan nitraat bevat of zonder maatregelen zou kunnen bevatten en waarin oppervlaktewater eutroof is of zonder maatregelen eutroof zou kunnen worden of die in de betreffende wateren afwateren en tot de verontreiniging bijdragen. Ook heeft Nederland het hele grondgebied aangemerkt als kwetsbaar gebied in de zin van de richtlijn stedelijk afvalwater. De richtlijn stedelijk afvalwater onderscheidt kwetsbare en

niet-kwetsbare gebieden. Voor kwetsbare gebieden wordt een goede inzameling en goede behandeling van afvalwater van extra groot belang geacht. Langs deze weg is dus heel Nederland aangemerkt als specifiek gebied als bedoeld in artikel 12 van de richtlijn duurzaam gebruik.

Binnen dit specifieke gebied, namelijk heel Nederland, wordt op basis van dit besluit een beperkt gebied aangewezen waarin de concentratie imidacloprid onaanvaardbaar hoog blijft en verdergaande maatregelen noodzakelijk zijn.

4. Inhoud en noodzaak van het besluit

Het besluit verbiedt de professionele gebruiker (zoals gedefinieerd in artikel 1, eerste lid, van de Wgb) een gewasbeschermingsmiddel op basis van de werkzame stof imidacloprid te gebruiken (zoals gedefinieerd in artikel 1, tweede lid, van de Wgb) in bij ministeriële regeling aan te wijzen gebieden. De basis voor het aanwijzen van deze gebieden zijn de monitoringsrapportages. Dit betekent dat de aanwijzing beperkt zal zijn tot de gebieden Oostland en Westland.

Een gebruiksverbod van imidacloprid is noodzakelijk, omdat de hierboven beschreven maatregelen niet tot een substantiële verbetering hebben geleid van de hoeveelheid imidacloprid in het oppervlaktewater. Hiermee staat het beschermen van in het water levende organismen en het realiseren van de waterkwaliteitsdoelen in de nota 'Gezonde Groei, Duurzame Oogst' onder druk. Dit betekent dat ook het realiseren van de doelen van de Kaderrichtlijn water onder druk staan.

5. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het besluit

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (verder: NVWA) en de waterschappen zijn toezichthouder voor dit onderdeel van het Bgb. Overtreding van het bij dit besluit in te stellen verbod kan ingevolge artikel 90 van de Wgb worden bestraft met een bestuurlijke boete. De hoogte hiervan zal worden vastgelegd in de (bijlage van de) Regeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

In het kader van het "Hoofdlijnenakkoord waterzuivering in de glastuinbouw" zijn afspraken gemaakt dat de NVWA, de waterschappen en de gemeenten een handreiking opstellen ten behoeve van de handhaving van de verplichte zuivering van het afvalwater voor alle glastuinbouwbedrijven en alle gewasbeschermingsmiddelen met een zuiveringsrendement van minimaal 95% per 1 januari 2018. Deze partijen zullen de handreiking zo snel mogelijk opstellen. De reden hiervoor is dat deze handreiking ook al in de periode tot 1 januari 2018 gebruikt kan worden voor een gecoördineerde aanpak van de handhaving van de zuiveringsplicht en het niet toestaan van het gebruik van middelen op basis van imidacloprid in de aangewezen gebieden.

Gelet op de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van het op grond van dit besluit in te voeren verbod wordt in de handreiking rekening gehouden met het aantal locaties per bedrijf dat zich bevindt in het gebied dat bij ministeriële regeling wordt bekend gemaakt. Door middel van de afgebakende gebiedsomschrijving wordt het klip en klaar duidelijk welke locaties per bedrijf vallen onder de maatregel. Het verbod geldt alleen voor de professionele gebruiker in de bedekte teelt in de specifieke gebieden.

6. Regeldruk en bedrijfseffecten

Deze wijziging heeft geen regeldrukeffecten.

Professionele gebruikers houden op grond van artikel 67 van Verordening (EG) nr. 1107/2009 al registers bij van de gebruikte gewasbeschermingsmiddelen met vermelding van de naam van het middel, het gewas, het tijdstip, de dosering en het gebied waarop het middel is gebruikt. Daarnaast dient de professionele gebruiker op grond van artikel 26 van het Bgb een gewasbeschermingsmonitor in te vullen. Deze monitor bevordert dat de gebruiker leert van de ervaring vanuit het verleden. Hij moet namelijk bijhouden onder welke omstandigheden hij gewasbeschermingsmiddelen of alternatieven heeft toegepast.

Het verbod op het toepassen van gewasbeschermingsmiddelen op basis van imidacloprid raakt de glastuinbouwbedrijven in het Oostland en het Westland. Deze bedrijven hebben daardoor een smaller middelenpakket, specifiek aan de insecticidenkant (een insecticide minder), dan de glastuinbouwbedrijven in de rest van Nederland. De consequentie hiervan is, dat deze professionele ondernemers zich nog bewuster moeten zijn op welk moment in de teelt ze gewasbeschermingsmiddelen (insecticiden) - alternatieven voor imidacloprid - of andere maatregelen/methoden gaan inzetten. Dit sluit aan bij het toepassen van de acht principes van geïntegreerde gewasbescherming. Eén van deze principes is (als laatste redmiddel) het toepassen van chemische gewasbeschermingsmiddelen die in Nederland zijn toegelaten door het Ctgb conform het wettelijk gebruiksvoorschrift.

De glastuinbouwbedrijven die inmiddels geïnvesteerd hebben in een adequate zuiveringsinstallatie voldoen nu al aan de zuiveringsplicht die per 1 januari 2018 voor alle glastuinbouwbedrijven en alle gewasbeschermingsmiddelen gaat gelden.

De verkoop van gewasbeschermingsmiddelen op basis van imidacloprid in Nederland zal waarschijnlijk door dit gebruiksverbod dalen. De verwachting is dat dit verlies aan omzet gecompenseerd wordt door de verkoop van alternatieven voor imidacloprid.

7. Notificatie aan de Europese Commissie

De maatregelen uit het ontwerpbesluit zijn op PM als technisch voorschrift gemeld aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen (notificatienummer: PM).

8. Vaste verandermomenten

Om de beoogde bescherming van in water levende organismen tegen gewasbeschermingsmiddelen op basis van imidacloprid in enkele specifieke gebieden spoedig te realiseren, treedt deze wijziging van het Bgb in werking met ingang van de dag na de publicatie in het Staatsblad.

Gelet op de aankondiging in de Kamerbrief van 13 januari 2016 wordt ter voorkoming van buitensporig ongewenst nadelig effect afgeweken van het beleid inzake vaste verandermomenten van regelgeving.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,