

DUURZAME GEWASBESCHERMING

Beleid voor gewasbescherming tot 2010

Naar een duurzame gewasbescherming

Vitale land- en tuinbouw

Een vitale land- en tuinbouw is voor de Nederlandse samenleving van belang. Zij zorgt onder meer voor hoogwaardig voedsel en draagt bij aan een mooi en toegankelijk cultuurlandschap. De land- en tuinbouw draagt ook belangrijk bij aan de handelsbalans. Het kabinet wil de vooraanstaande positie van de agrosector daarom graag verder versterken door ruimte te bieden voor ondernemerschap, door een stimulerend klimaat voor innovatie en door een evenwichtige en goede concurrentiepositie. Deze aspecten spelen daarom ook een belangrijke rol bij de herijking van het gewasbeschermingsbeleid.

Aanzienlijke milieubelasting

Kenmerkend voor de land- en tuinbouw in ons land zijn de intensieve teeltsystemen met een relatief hoog gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Dat resulteert in een aanzienlijke belasting van bodem, water en lucht. Het is daarom al lange tijd een belangrijk beleidsdoel die belasting terug te dringen. Daarbij is ook succes geboekt, in het bijzonder is het gebruik van grondontsmettingsmiddelen afgenomen. Metingen laten echter zien dat met name kwaliteitsnormen voor oppervlaktewater nog steeds veelvuldig en in ernstige mate worden overschreden. Hoe daaraan een einde te maken?

Noodzaak tot herijking

De uitvoering van het Meerjarenplan gewasbescherming en van de nota 'Zicht op gezonde teelt' heeft geleerd dat de eerste milieuwinst relatief gemakkelijk te boeken was, maar dat aanvullende winst steeds lastiger is te behalen zonder de concurrentiepositie van de bedrijven aan te tasten. Aanscherping van regels zonder daarbij rekening te houden met de situatie in omringende landen is te ambitieus gebleken. Nederlandse telers konden als gevolg daarvan over een kleiner aantal bestrijdingsmiddelen beschikken dan veel van hun buitenlandse concurrenten. Het gevolg was een sterk geslonken maatschappelijk draagvlak en verminderde politieke steun voor de uitvoering van het gewasbeschermingsbeleid. Door de impasse die daarop volgde werd steeds twijfelachtiger of gestelde doelen wel zouden kunnen worden behaald.

Gedeelde verantwoordelijkheid en gezamenlijke aanpak

Het kabinet ziet een oplossing voor het geschetste probleem vooral in een andere verhouding in de rollen van overheid en samenleving. De overheid kan het gewasbeschermingsprobleem niet in zijn eentje oplossen. Ook de primaire producenten kunnen dat niet alleen. Hier ligt een gedeelde verantwoordelijkheid voor elk van de belanghebbende partijen. Naast afnemers en verwerkende industrie, behoort hiertoe ook de consument, die immers door zijn koopgedrag duidelijk kan maken dat hij duurzaam geproduceerd voedsel wenst. Allen moeten die verantwoordelijkheid nu daadwerkelijk

gaan nemen. Niet ieder voor zich, maar samen. Alleen met een gezamenlijke aanpak zal succes kunnen worden geboekt.

Het kabinet heeft de afgelopen periode geïnvesteerd in coalitievorming om partijen te doordringen van hun verantwoordelijkheid. Het resultaat is een convenant over de aanpak van het gewasbeschermingsprobleem. Belangrijk is, dat is vastgelegd waar we met elkaar naar toe willen, wat we willen bereiken en hoe we zover komen. Belangrijk is ook dat gezamenlijk afspraken zijn gemaakt over ieders rol en verantwoordelijkheid. En dat er een programma is met concrete actiepunten. Het kabinet betreurt het overigens dat de Stichting Natuur en Milieu, één van de ondertekenaars van het convenant, zich onlangs heeft teruggetrokken. Overige partijen hebben aangegeven de samenwerking te zullen continueren.

Naast hetgeen in het convenant is vastgelegd met betrekking tot de landbouw, wil het kabinet ook een duurzame oplossing bereiken voor onkruidbestrijding buiten de land- en tuinbouw. Met name het gebruik van onkruidbestrijdingsmiddelen op verhardingen is een punt van zorg, onder meer voor de drinkwaterbereiding.

Ongewijzigde milieudoelen en behoud van economisch perspectief

Het kabinet wil met duurzame gewasbescherming primair een aanvaardbare milieukwaliteit bereiken. In de nota “Zicht op gezonde teelt” waren daarvoor doelen vastgesteld. Het kabinet houdt daaraan onverkort vast. Dat wil zeggen dat de milieubelasting in 2010 met tenminste 95% moet zijn afgenomen ten opzichte van die in 1998.

Daarnaast wil het kabinet een blijvend economisch perspectief voor de plantenteelt bereiken. Concurrerende teelt van een breed assortiment gewassen is daarvoor van belang. Dat kan niet zonder adequate middelen en methoden om gewassen te beschermen. De ontwikkeling daarvan is primair de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. Garanties dat alle gewenste teelten mogelijk zijn of blijven, kan de overheid dan ook niet geven. Het kabinet zal wel zo veel mogelijk de condities creëren die het bedrijfsleven nodig heeft om effectieve middelen en methoden op de markt te kunnen brengen.

Het kabinet geeft er zich rekenschap van dat in de samenleving zorg bestaat over de veiligheid van voedsel. In het kader van duurzame gewasbescherming verdient daarom het gehalte residu op gewassen bijzondere aandacht. De consument moet erop kunnen vertrouwen, dat aangeboden producten op dat punt veilig zijn. Het kabinet zal daarop toezien. Tot slot is van belang dat degenen die werken met gewasbeschermingsmiddelen, of met daarmee behandelde gewassen, voldoende zijn beschermd. Dat is nu nog onvoldoende het geval.

Het kabinet ziet het als een uitdaging om genoemde doelen in samenhang dichterbij te brengen. Want alleen dan is sprake van *duurzame gewasbescherming*.

De aanpak

De aanpak om die doelen te bereiken loopt langs twee sporen.

Ten eerste uitvoering van het toelatings- en milieubeleid op een wijze die zo veel mogelijk aansluit bij de Europese regels.

Ten tweede gezamenlijke inzet van betrokken partijen op de volgende thema's:

- toepassen van geïntegreerde gewasbescherming; daartoe zal innovatie worden gestimuleerd en zal het management op landbouwbedrijven worden verbeterd;
- stimuleren van duurzaamheid ten aanzien van productieketens en consumptie;
- creëren van condities voor een duurzaam en effectief middelenpakket; zo nodig zal tijdelijk en waar mogelijk en verantwoord, een oplossing worden geboden voor knelpunten bij teelten.

De sturingsfilosofie van het kabinet is dat het niet de rol van de overheid is om zelf voor oplossingen te zorgen, maar wel om er voor te zorgen dat samen met de maatschappelijke partners oplossingen gevonden kunnen worden. In overeenstemming hiermee ziet het kabinet in deze aanpak voor de overheid als belangrijkste taken:

1. in EU-kaders pleiten voor een scherpe normstelling voor milieu;
2. zorgen voor goede regelgeving, adequate uitvoering van regels en een krachtig toezicht op de naleving;
3. zorgen dat kennis over geïntegreerde gewasbescherming wordt ontwikkeld en toegepast;
4. zorgen voor een strakke regie op de nakoming van gemaakte afspraken, zodat gestelde doelen worden bereikt.

Gaat deze aanpak lukken? Duidelijk mag zijn dat duurzame gewasbescherming niet van de ene op de andere dag een feit is. Dat hoeft ook niet. Belangrijk is dat de richting om er te komen, is bepaald en dat betrokken partijen duidelijk hebben gemaakt de gekozen weg samen op te gaan. Inmiddels zijn ook de eerste resultaten zichtbaar van de nieuwe aanpak, zoals een serie sectorplannen, de inzet van het landbouwbedrijfsleven bij het onderzoek naar bestrijding van phytophthora en de voorstellen die vanuit de handel zijn gedaan voor gecontroleerde distributie. Dit alles geeft het kabinet vertrouwen dat een gezamenlijke aanpak gaat slagen.

INHOUD

Naar een duurzame gewasbescherming

1. Inleiding

2. Probleemschets, beleidskader, visie, doelstelling en ambitie

2.1 Probleemschets

2.2 Europees en nationaal beleidskader

2.3 Visie op problemen en aanpak

2.4 Ambitie

2.4.1 Hoofddoel

2.4.2 Europese ambitie

2.4.3 Nationale ambitie

3. Van doel naar resultaat

3.1 Normstelling

3.1.1 Regels voor toelating van gewasbeschermingsmiddelen

3.1.2 Regels voor beperking van emissie

3.1.3 Drinkwaternorm

3.1.4 Normen voor residu

3.1.5 Arbeidsbescherming

3.1.6 Biologische bestrijding

3.2 Bevorderen innovatie en verbeteren management

3.2.1 Sectorplannen

3.2.2 AMvB geïntegreerde gewasbescherming

3.2.3 Fytosanitair beleid

3.2.4 Gebruiksvoorschriften

3.2.5 Particulier gebruik

3.2.6 Ontwikkeling en verspreiding van kennis

3.3 Stimuleren van duurzaam produceren en consumeren

3.4 Bevorderen van een effectief en duurzaam middelenpakket

3.5 Niet-landbouwkundig gebruik van gewasbeschermingsmiddelen

3.6 Administratieve lasten

4. Handhaving, monitoring en verantwoording

5. Begroting

1. Inleiding

In deze nota is uiteengezet hoe het gewasbeschermingsbeleid zal leiden tot een duurzame gewasbescherming en zo bijdraagt aan een duurzame landbouw.

In het Plan van aanpak transitie duurzame landbouw 2003-2006¹ zijn strategische lijnen uitgezet die er toe moeten leiden dat de landbouw in 2030 een duurzamer karakter heeft. Voor het aspect gewasbescherming is deze nota een uitwerking van dat plan.

De nota treedt in de plaats van de nota 'Zicht op gezonde teelt' die in 2001 aan de Tweede Kamer is aangeboden².

De nota beschrijft het integrale, herziene beleid tot 2010, gericht op duurzame bestrijding van ziekten, plagen en onkruiden binnen en buiten de landbouw. Centrale elementen hierin zijn het beleid voor de toelating en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en het milieubeleid. En in aanvulling daarop de gezamenlijke uitvoering van het convenant gewasbescherming dat het kabinet met een aantal belangen- en brancheorganisaties heeft gesloten³.

De voorgestelde maatregelen hebben tot doel een oplossing te bieden voor enkele hardnekkige problemen rond gewasbescherming, met name de ongewisse situatie omtrent de beschikbaarheid van middelen om ziekten, plagen en onkruiden te kunnen bestrijden, de overheersende rol die gewasbeschermingsmiddelen daarbij spelen en - mede als gevolg daarvan - de milieubelasting die te hoog is.

Aandachtspunten zijn voorts het ontbreken van voldoende waarborgen voor arbeidsbescherming en overschrijding van normen voor residuen.

Hoewel de nota 'Zicht op gezonde teelt' pas recent is uitgebracht, heeft het kabinet aanleiding gezien het daarin vastgestelde beleid te heroverwegen. Zo kon de voorgenomen aanpak uit 'Zicht op gezonde teelt' slechts op geringe steun bij de Tweede Kamer rekenen, onder meer door problemen rondom de uitvoering van het toelatingsbeleid⁴.

Ook bij het landbouwbedrijfsleven bleek weinig draagvlak voor de nota te bestaan. Belangrijkste punten van kritiek waren, dat het concept van geïntegreerde gewasbescherming uit de nota moeilijk uitvoerbaar was met het beschikbare middelenpakket en dat het kabinet onvoldoende oog had voor de negatieve effecten van het toelatingsbeleid op de concurrentiepositie van de Nederlandse telers.

De problemen rondom de uitvoering van het toelatingsbeleid strandden in juridische procedures, waardoor de verhoudingen tussen verschillende betrokken maatschappelijke organisaties verslechterden en de uitvoering van het beleid in een algehele impasse geraakte.

Om daaruit te komen is het kabinet medio 2002 samen met de Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO) en de Stichting Natuur en Milieu gaan zoeken naar een andere, evenwichtiger aanpak. Deze zoektocht mondde in het voorjaar 2003 uit in het convenant gewasbescherming: een akkoord over de gezamenlijke uitvoering van een pakket afspraken dat moet leiden tot duurzame gewasbescherming. Het convenant is mede ondertekend door de Vereniging van Waterbedrijven in Nederland (VEWIN), de Unie van Waterschappen, de Nederlandse Stichting voor Fytofarmacie (NEFYTO) en AGRODIS.

De inzet van instrumenten en de aanpak verschillen met die in de nota 'Zicht op gezonde teelt'. Zoals aanbevolen door de Algemene Rekenkamer⁵ is ook meer samenhang gebracht tussen doelen en instrumenten. Gezien dit alles heeft het kabinet gekozen voor een vervangende nota.

¹ Tweede Kamer, 2002-2003, 28 600 XIV, nr. 108

² Tweede Kamer, 2000-2001, 27 858, nrs. 1-2

³ Tweede Kamer, 2002-2003, 27 858, nr. 39

⁴ Zie onder meer verslag van de Vaste Kamercommissie van LNV m.b.t. de Wijziging van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962.

⁵ Tweede Kamer, 2001-2002, 28 358, nr 4.

⁶ Tweede Kamer, 2002-2003, 28 615, nrs. 1-2

2. Probleemschets, beleidskader, visie, doelstelling en ambitie

2.1 Probleemschets

Landbouwkundige kant

Kenmerkend voor de landbouw in ons land zijn intensieve teeltsystemen, met een relatief hoog gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Gewasbeschermingsmiddelen hebben er in belangrijke mate aan bijgedragen dat de productiviteit van de landbouw na de jaren vijftig enorm kon toenemen. Inmiddels is bij de meeste bedrijven de bedrijfsvoering sterk afhankelijk van de inzet van deze middelen⁶. Die afhankelijkheid kan de continuïteit van teelten - en daarmee de concurrentiepositie van telers - in gevaar brengen, omdat geenszins is verzekerd dat steeds voldoende effectieve gewasbeschermingsmiddelen beschikbaar zullen zijn om ziekten, plagen en onkruiden adequaat te kunnen bestrijden. De volgende factoren spelen hierbij een rol:

- door de brede toepassing van middelen kunnen organismen resistentie opbouwen tegen een middel, waardoor het zijn werkzaamheid kan verliezen. Dat risico wordt groter naarmate het beschikbare middelenpakket smaller is. Het is evident dat de mogelijkheden voor de agrochemische industrie om nieuwe middelen te ontwikkelen niet oneindig zijn;
- de reguliere herbeoordeling van een beperkt aantal risicovolle stoffen kan, gelet op de effecten voor milieu, arbeidsbescherming en voedselveiligheid, aanleiding geven de toelating van een middel te beperken of te beëindigen;
- ons land kent, in verhouding tot andere landen, een groot aantal kleine teelten. Gezien de beperkte afzetmogelijkheden is het voor producenten niet altijd lonend toelating te vragen voor middelen die hiervoor nodig zijn.

Insleep van ongewenste organismen

De nog steeds groeiende internationale handel in met name uitgangsmateriaal vormt een risico voor introductie van nieuwe schadelijke organismen. Daardoor kan extra inzet van gewasbeschermingsmiddelen nodig zijn. Fytosanitaire maatregelen op alle niveaus in de keten zijn daarom noodzakelijk om insleep en verspreiding van dergelijke organismen zoveel mogelijk te voorkomen. Ook de overheid speelt hierin een belangrijke rol in het kader van de uitvoering van de fytosanitaire richtlijnen van de EU.

Milieu

Ecologische kwaliteit

De intensieve teeltsystemen, in combinatie met een dicht net van waterwegen, leiden al snel tot een hoge belasting van het oppervlaktewater. Om ecosystemen afdoende te beschermen tegen de nadelige effecten van gewasbeschermingsmiddelen, moet worden voldaan aan de daarvoor vastgestelde normen voor de milieukwaliteit. Deze zijn vastgelegd in het vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4)⁷ en in de Vierde Nota Waterhuishouding (NW4)⁷. Hierbij moet in eerste instantie het niveau van het Maximaal Toelaatbaar Risico (MTR) worden gerealiseerd. Het MTR-niveau is de per stof berekende veilige concentratie voor het ecosysteem. Het NMP4 heeft als ambitie voor 2030 het niveau van het Verwaarloosbaar Risico (VR)^{8,9}. Hoewel de kwaliteit van het oppervlaktewater de laatste jaren een lichte verbetering laat zien, blijkt uit de Bestrijdingsmiddelenrapportage 2002 van de Commissie Integraal Waterbeheer dat bestrijdingsmiddelen in 1999 en 2000 nog in aanzienlijke mate het MTR-niveau overschrijden.

⁶ Zie ook evaluatie MJPG, op 5 juni 2001 aangeboden aan de Tweede Kamer bij de beantwoording van de vragen over de beleidsnota "Zicht op gezonde teelt": Tweede Kamer 2001-2001, 27 858, nr. 8.

⁷ Tweede Kamer, 2000-2001, 27 801, nr. 1 (NMP4) en Tweede Kamer 1998-1999, 26 401, nr. 1 (NW4).

⁸ Het VR is per definitie 1/100 van het MTR.

⁹ Zie ook de milieukwaliteitsdoelstelling uit het Vierde Nationaal Milieubeleidsplan, Tweede Kamer 2000-2001, 27 801, nr. 1 en de nota Zicht Op Gezonde Teelt.

Hierdoor zijn veel aquatische ecosystemen nog onvoldoende beschermd. Het aantal locaties waar overschrijdingen voorkomen, is echter wel afgenomen.

Ook buiten de landbouw vormt het gebruik van bestrijdingsmiddelen een probleem. Met name het gebruik van onkruidbestrijdingsmiddelen op verhardingen zorgt door de snelle afspoeling voor een grote belasting van het oppervlaktewater. Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen leidt ook tot emissies naar de lucht. Op basis van monitoringsonderzoek¹⁰ over de periode 1999-2002 blijkt dat er gedurende de hele periode zo'n 50 verschillende gewasbeschermingsmiddelen in lucht en neerslag werden aangetroffen, met de hoogste concentraties in gebieden waar die middelen intensief worden gebruikt. Voor watersystemen die vooral door neerslag worden gevoed, zou atmosferische depositie alleen al kunnen leiden tot overschrijding van normconcentraties. Problemen met bestrijdingsmiddelen in de bodem manifesteren zich vooral via normoverschrijding in het grondwater.

Drinkwaterkwaliteit

Het gebruik van bestrijdingsmiddelen, zowel binnen als buiten de landbouw, leidt ook tot knelpunten bij de bereiding van drinkwater uit grond- en oppervlaktewater. Een bestrijdingsmiddel is een drinkwaterknelpunt als de concentratie van de werkzame stof of van risicovolle omzettingsproducten, na eenvoudige zuivering¹¹, de norm uit het Waterleidingbesluit overschrijdt. Uit onderzoek¹² blijkt, dat twaalf van de negentien drinkwaterbedrijven in 2000 kosten hebben moeten maken als gevolg van de aanwezigheid van bestrijdingsmiddelen. In enkele gevallen leidden de problemen zelfs tot het tijdelijk stopzetten van de waterinname of het verlaten van waterwinlocaties.

Arbeidsbescherming

Aandacht vraagt ook de bescherming van personen die gewasbeschermingsmiddelen toepassen of die in contact kunnen komen met behandeld gewas. Algemene voorschriften die in het kader van de toelating van gewasbeschermingsmiddelen worden gegeven, hebben mede tot doel die risico's te beperken. Dat is echter niet in alle gevallen voldoende. Aanvullende bescherming is daarom noodzakelijk. Voorzorgsmaatregelen, te nemen op grond van een risico-inventarisatie en --evaluatie (RI&E), die werkgevers op grond van de Arbeidsomstandighedenwet¹³ voor hun bedrijf moeten maken, kunnen daarin voorzien. Het blijkt dat nog lang niet alle werkgevers over zo'n RI&E en het daarbij behorende Plan van Aanpak beschikken. Daardoor is de bescherming van personen die gewasbeschermingsmiddelen toepassen, of die moeten werken in behandeld gewas, onvoldoende gewaarborgd.

Voedselveiligheid

Metingen door de Keuringsdienst van Waren laten zien dat het gehalte residu bij de in ons land geteelde producten veelal ruim beneden de wettelijke norm ligt en dat het aantal overschrijdingen relatief gering is. Minder gunstig is de situatie ten aanzien van residuen in ingevoerde producten. Overschrijding van normen (MRL's) komt daarbij vaker voor dan bij Nederlandse producten. Dit wordt mede veroorzaakt door het feit, dat de wetgeving voor MRL's in Europa nog niet volledig is geharmoniseerd¹⁴.

¹⁰ Duyzer, J.H. en A.W. Vonk. Atmosferische depositie van pesticiden, OAK en PCB's in Nederland. TNO-rapport R2002/606, oktober 2002.

¹¹ Onder eenvoudige zuivering wordt verstaan: eenvoudige fysische behandeling en desinfectie, bijvoorbeeld snelle filtratie en desinfectie (definitie uit Richtlijn 75/440/EEG). De waterleidingbedrijven langs de rivier de Rijn streven ernaar de kwaliteit van de Rijn op een niveau te brengen dat het mogelijk maakt met behulp van uitsluitend natuurlijke zuiveringsmethoden drinkwater te bereiden.

¹² KIWA 2001. Door drinkwaterbedrijven gemaakte kosten als gevolg van bestrijdingsmiddelengebruik. Inventarisatie over de periode 1991-2000. Rapportnummer KOA 01.089.

¹³ Tweede Kamer, 2000-2001, 27 091, nr. 98

¹⁴ De MRL is feitelijk een landbouwkundige kwaliteitsnorm. Zij geeft aan hoeveel van een bepaald bestrijdingsmiddel maximaal aanwezig mag zijn op een plantaardig product, uitgaande van een goede landbouwpraktijk. Bij de bepaling van de MRL staat de veiligheid van de consument voorop. De MRL ligt daarom altijd beneden de zogenaamde ADI (Acceptable Daily Intake), meestal al ver daar onder.

Bovenstaande probleemschets laat zien dat er nog geen sprake is van een duurzame gewasbescherming. Er bestaat met name een dilemma tussen het gewenste doel voor de milieukwaliteit en het belang dat wordt gehecht aan behoud van concurrentiekracht voor de landbouw. De beleidsmatige uitdaging die hier ligt voor overheid en belanghebbende partijen, is de milieubelasting omlaag te brengen en de arbeidsbescherming te verbeteren, met behoud van economisch perspectief voor de onderscheiden sectoren in de land- en tuinbouw. Om die tegenstellingen duurzaam te overwinnen hebben betrokken partijen gekozen voor een gezamenlijke aanpak.

2.2 Europees en nationaal beleidskader

Het Nederlandse gewasbeschermingsbeleid wordt, net als zoveel andere beleidsvelden, in hoge mate door EU-beleid beïnvloed en bepaald. Enkele onderdelen uit het regeerakkoord zijn daarvoor eveneens van belang. Onderstaand een korte opsomming van de kaders die als uitgangspunt gelden voor het beleid in deze nota.

EU-gewasbeschermingsrichtlijn¹⁵

Deze richtlijn geeft voorschriften voor een uniforme beoordeling van bestrijdingsmiddelen door de lidstaten. Zij vormt de basis voor de Bestrijdingsmiddelenwet. De richtlijn is voor het beleid van groot belang, omdat zij aanknopingspunten biedt de milieubelasting door gewasbeschermingsmiddelen terug te dringen. Oogmerk van de richtlijn is ook belemmeringen in het handelsverkeer voor gewasbeschermingsmiddelen en plantaardige producten weg te nemen en aldus bij te dragen aan een effectief middelenpakket.

EU-kaderrichtlijn water (KRW)¹⁶

De EU-kaderrichtlijn water (KRW) is met name van belang omdat voor een aantal gewasbeschermingsmiddelen een norm voor waterkwaliteit moet worden vastgesteld, opdat in 2015 een goede chemische en ecologische waterkwaliteit is bereikt. Voor de zogenaamde prioritare stoffen, waartoe nog drie in Nederland toegelaten bestrijdingsmiddelen behoren, worden de normen door de Europese Commissie vastgesteld. Voor de overige verontreinigende stoffen, waar een deel van de overige gewasbeschermingsmiddelen onder vallen, dienen lidstaten zelf, uiterlijk in 2008, de waterkwaliteitsnormen vast te stellen. Mogelijk leiden de verschillende normen nog tot aanpassing van de beleidsdoelen.

EU-kaderrichtlijn arbeidsomstandigheden¹⁷

Deze richtlijn en de daarop gebaseerde richtlijnen zijn voor het beleid van belang omdat zij de lidstaten verplichten regels te stellen, o.m. ten aanzien van een adequate risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E), en verplichten voorlichting te geven over beschermingsmiddelen tegen gevaarlijke stoffen.

EU-residurichtlijnen¹⁸

Het betreft hier vier richtlijnen, die aangeven wat de maximumgehalten aan residuen (MRL's) voor werkzame stoffen mogen zijn in plantaardige en dierlijke producten. Deze zijn het uitgangspunt voor het nationale beleid inzake residu. Integratie van deze richtlijnen in een Commissieverordening is in voorbereiding, met als doel MRL's in de lidstaten op geharmoniseerde wijze vast te stellen.

EU-drinkwaterrichtlijnen¹⁹

Deze richtlijnen zijn van belang omdat zij voor onder meer bestrijdingsmiddelen kwaliteitseisen stellen. De Richtlijn 75/440/EEG stelt eisen aan de kwaliteit van oppervlaktewater dat bestemd is voor de productie van drinkwater. Richtlijn 98/83/EG stelt eisen aan de kwaliteit van water, bestemd voor menselijke consumptie.

EU-fytosanitaire richtlijnen²⁰

Op het gebied van plantenziekten zijn enkele EU-richtlijnen vastgesteld. In het kader van deze nota zijn daarin met name de bepalingen van belang die de lidstaten verplichten maatregelen te nemen om insleep en verspreiding van ziekten te voorkomen. De richtlijnen, of daarop gebaseerde nationale regels, kunnen aldus bijdragen aan duurzame gewasbescherming.

Zesde EU-milieuactieprogramma (MAP)²¹

¹⁵ Richtlijn 91/414/EEG

¹⁶ Richtlijn 2000/60/EG

¹⁷ Richtlijn 89/391/EEG

¹⁸ Richtlijnen 76/895/EEG, 86/362/EEG, 86/363/EEG en 90/642/EEG

¹⁹ Richtlijn 75/440/EEG en Richtlijn 98/83/EG

²⁰ 69/465/EEG, 69/465/EEG, 93/85/EEG, 98/57/EG, 2000/29/EG (binnenkort 2002/89/EG)

Het zesde MAP legt de belangrijkste prioriteiten en doelstellingen voor het milieubeleid vast voor de komende vijf tot tien jaar en zet uiteen welke maatregelen moeten worden genomen. Het zesde MAP is specifiek voor het gewasbeschermingsbeleid van belang, omdat het een strategie betreffende het duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen aankondigt. Deze strategie zal aangeven op welke wijze de Europese Commissie de nadelige effecten van de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen wil beperken.

Nationaal *Regeerakkoord*²²

Het kabinet heeft in het regeerakkoord aangegeven wat zijn inzet en ambitie in Europees verband is (zie 2.4.2). Qua administratieve lasten geldt ook voor het nieuwe gewasbeschermingsbeleid dat de uitvoeringslasten voor de overheid en de lastendruk voor het bedrijfsleven waar mogelijk zullen worden beperkt.

NMP4

Het NMP4 bevat strategische beleidslijnen die onder meer zijn vastgesteld voor de landbouw. Voor deze nota is met name van belang dat hierin de ambitie is neergelegd in 2030 een duurzame landbouw te hebben bereikt hetgeen onder andere inhoudt dat de milieubelasting van gewasbeschermingsmiddelen niet uitgaat boven het niveau van het Verwaarloosbaar Risico. In het Plan van aanpak Transitie duurzame landbouw 2003-2006²³ is uitgewerkt hoe dat doel kan worden bereikt.

²¹ Vastgesteld door de Europese Gemeenschap op 22 juli 2002, besluit nr. 1600/2002/EG

²² Tweede Kamer, 2002-2003, 28 637, nr. 19

²³ Tweede Kamer, 2002-2003, 28 600 XIV, nr. 108

2.3 Visie op problemen en aanpak

Duurzame landbouw en duurzame gewasbescherming

Duurzame gewasbescherming is een essentieel onderdeel van een duurzame landbouw. Van duurzame gewasbescherming is sprake als de doelstellingen op het gebied van milieu, arbeidsbescherming en voedselveiligheid zijn gerealiseerd, op een manier die bedrijfseconomisch verantwoord is en die de concurrentiepositie van de Nederlandse landbouw niet onevenredig onder druk zet.

Duurzame gewasbescherming bestaat dus uit een aantal aspecten, ook wel benoemd onder de termen *people, planet en profit*, die alle op zich duurzaam moeten zijn: behoud van concurrentiepositie, milieu, arbeidsbescherming en voedselveiligheid. Uit de probleemschets (2.1) blijkt dat er van duurzame gewasbescherming nog geen sprake is.

Weliswaar is een veranderingsproces gaande om binnen en buiten de landbouw tot een duurzamer beheersing van ziekten, plagen en onkruiden te komen, maar dat proces verloopt naar het oordeel van het kabinet te langzaam. Het kabinet zet daarom in op versnelling van dat proces door te kiezen voor een aanpak die door zoveel mogelijk partijen daadwerkelijk wordt gedragen.

Geïntegreerde gewasbescherming

Het kabinet is van oordeel dat toepassing van de principes van geïntegreerde gewasbescherming leidt tot een meer duurzame vorm van gewasbescherming. Het is daarom één van de actiepunten uit het convenant gewasbescherming dat te bevorderen. Zoals aangegeven in onderstaand kader gaan deze principes uit van een zodanig teeltmanagement, dat chemische gewasbeschermingsmiddelen zo min mogelijk behoeven te worden toegepast.

Geïntegreerde gewasbescherming is een dynamisch proces. Door voortdurende innovatie en vernieuwing worden nieuwe maatregelen ontwikkeld die de inzet van chemische middelen verder zullen beperken. Dit moet leiden tot een steeds hoger niveau van duurzaamheid. Hiertoe zullen voorlopers zoveel mogelijk worden gestimuleerd tot verdere vernieuwing en innovatie en tot het delen van hun kennis met de andere telers. Het kabinet zal waar nodig instrumenten inzetten om te waarborgen dat alle telers volgens het principe van geïntegreerde gewasbescherming gaan werken. Hiermee wordt tevens het risico van een te grote afhankelijkheid van chemische middelen verkleind²⁴.

Verantwoordelijkheid

Het kabinet vindt het belangrijk dat alle betrokken partijen hun eigen rol en verantwoordelijkheid nemen op het gebied van gewasbescherming. Dit vergroot het draagvlak voor het beleid en ook de kans van slagen. Deze sturingsfilosofie is één van de uitgangspunten geweest bij het totstandkomen van het convenant. Daarbij is niet alleen een rol weggelegd voor overheid en landbouwbedrijfsleven, maar ook voor andere betrokken actoren, zoals milieu- en consumentenorganisaties, bestrijdingsmiddelenindustrie en -handelaren, afnemers van agrarische producten en verwerkende bedrijven.

Rol van de overheid

Het kabinet ziet voor de overheid een belangrijke rol op Europees en nationaal niveau, waarbij de volgende speerpunten te benoemen zijn:

- in EU-kaders pleiten voor een scherpe normstelling voor milieu (zie 2.4.1);
- zorgen voor goede regelgeving, adequate uitvoering van regels en een krachtig toezicht op de naleving;
- zorgen dat kennis over geïntegreerde gewasbescherming wordt ontwikkeld en toegepast;
- zorgen voor een strakke regie op de nakoming van gemaakte afspraken, zodat gestelde doelen worden bereikt.

Het kabinet benadrukt dat die inzet van de overheid onverlet laat dat telers een eigen verantwoordelijkheid hebben waar het gaat om hun teeltkeuze en de inschatting van de economische

²⁴ Commissie gewasbescherming glastuinbouw. Het terugdringen van illegaal gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de glastuinbouw. Oktober 2000.

haalbaarheid daarvan, gelet op de bijzondere Nederlandse teeltomstandigheden, beschikbare gewasbeschermingsmiddelen en afzetmogelijkheden. Garanties dat alle gewenste teelten mogelijk zijn of blijven, kan de overheid niet geven.

Eenzelfde opvatting heeft het kabinet jegens het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw: zo veel mogelijk dient door beheer en inrichting te worden voorkomen dat situaties ontstaan die slechts met behulp van bestrijdingsmiddelen zijn te beheersen.

Geïntegreerde gewasbescherming

Geïntegreerde gewasbescherming gaat uit van een zodanig teeltmanagement - in de meest brede zin, met inbegrip van preventieve maatregelen - dat de milieubelasting als gevolg van het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen wordt beperkt, door het gebruik daarvan zoveel mogelijk te beperken. Het gaat er in dat verband om dat alle overige niet-chemische maatregelen zijn benut, alvorens wordt besloten chemische middelen in te zetten. Naast bescherming van het milieu spelen ook aspecten als een verdere bescherming van de gezondheid van mens en dier, arbeidsomstandigheden, het verder ontwikkelen van goed ondernemerschap en een kwaliteitsimpuls voor de land- en tuinbouw een rol.

Essentieel is dat telers in hun gewasbeschermingsstrategie de volgende stappen volgen:

- Preventie
- Teelttechnische maatregelen
- Waarschuwingssystemen
- Niet-chemische gewasbescherming
- Chemische gewasbescherming en toedieningstechnieken
- Emissiebeperking

Bij *preventie* gaat het erom, te voorkomen dat schadelijke organismen zich in het gewas manifesteren. Onderscheid wordt gemaakt tussen strategische, tactische en operationele preventie. Strategische maatregelen zijn algemene randvoorwaarden voor de langere termijn zoals bedrijfsinrichting en vruchtwisseling. Bij tactische maatregelen gaat het om het bepalen van de uitgangssituatie, bijvoorbeeld het gebruiken van resistente en/of tolerante rassen en kwalitatief goed uitgangsmateriaal, waarmee zorgvuldig wordt omgegaan. Bij operationele preventie gaat het om preventieve maatregelen tijdens de teelt.

Bij het *vaststellen van de bestrijdingsnoodzaak* wordt bepaald hoe groot de kans is dat schadelijke organisme in een gewas tot economische schade leiden. Hierbij spelen schadedrempels en waarschuwingssystemen een belangrijke rol.

Technieken voor *bestrijding* worden ingedeeld in vier hiërarchische categorieën: biologische, mechanische, fysische en gewasbeschermingsmiddelen, hetzij van natuurlijke, hetzij van synthetische oorsprong. Is bestrijding nodig, dan hebben niet-chemische technieken de voorkeur. Is inzet van synthetische gewasbeschermingsmiddelen nodig, dan spelen bij de keuze van het middel de effectiviteit, de selectiviteit en overwegingen over milieu en arbeidsbescherming een rol.

2.4 Ambitie

2.4.1 Hoofddoel

Uit de probleemschets blijkt, dat er voor wat betreft gewasbescherming nog geen sprake is van een duurzame situatie. Geconcludeerd is ook dat het noodzakelijke transitieproces te langzaam verloopt. Het kabinet wil een stevige versnelling in dat proces brengen. Deze ambitie wordt concreet gemaakt door middel van inzet op Europees niveau en de nationale doelstellingen.

De overkoepelende doelstelling is **het realiseren van duurzame gewasbescherming**.

2.4.2 Europese ambitie

Het kabinet heeft in het regeerakkoord in grote lijnen aangegeven wat de Europese ambitie is. Het kabinet zal in Europees verband pleiten voor een scherpe normstelling ten aanzien van milieu. Nederland zal geen nieuw beleid introduceren dat stringenter is dan Europese normen voorschrijven, tenzij een specifiek Nederlands probleem een specifiek Nederlandse oplossing vergt. Voor het gewasbeschermingsbeleid laat deze ambitie zich als volgt vertalen:

- Europese Gewasbeschermingsrichtlijn.
Het kabinet zal toezien op en bijdragen aan een adequate en voortvarende beoordeling van stoffen (Europees harmonisatieproces). Voor verdere doorwerking van de Gewasbeschermingsrichtlijn in de nationale toelating, zie 3.1.1.
Daarnaast zet het kabinet in op een voortvarende operationalisering van normen die bij de Europese toelating nog niet zijn uitgewerkt (bv. het drinkwatercriterium, zie 3.1.3);
- Europese Kaderrichtlijn Water (KRW).
Vaststelling van de normen in het kader van de KRW moet de komende jaren plaatsvinden (zie 2.2). Hierbij vindt het kabinet het belangrijk de milieukwaliteitsnormering op grond van de KRW en die van de toelatingsbeoordeling volgens de Gewasbeschermingsrichtlijn nationaal zoveel mogelijk af te stemmen.
- Thematische strategie voor het duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, voortvloeiend uit het zesde MAP.
De Europese Commissie zal een voorstel voor deze strategie naar verwachting in het najaar van 2004 presenteren. Eenmaal aangenomen zal die de jaren daarna leidraad zijn voor aanvullende Europese regelgeving. Het kabinet zal inzetten op verankering van het principe van geïntegreerde gewasbescherming in de thematische strategie en bevorderen dat dit principe daadwerkelijk door lidstaten in hun nationale beleid wordt opgenomen.

2.4.3 Nationale ambitie

Een belangrijke stap op weg naar duurzame gewasbescherming is volgens het kabinet gezet, wanneer voor de aspecten milieukwaliteit, arbeidsbescherming, voedselveiligheid en behoud van concurrentiepositie de volgende doelen zijn bereikt:

Milieukwaliteit

Ecologische kwaliteit

Om te kunnen spreken van een duurzame landbouw zou op grond van het NMP4, voor de belasting van het oppervlaktewater met gewasbeschermingsmiddelen in 2030 het Verwaarloosbaar Risico (VR) moeten zijn gerealiseerd. Op dit streven is ook de milieudoelstelling voor 2010 in deze nota gebaseerd: in 2010 mag de belasting van het oppervlaktewater door gewasbeschermingsmiddelen niet uitgaan boven het MTR-niveau en moet een eerste stap zijn gezet naar VR. Deze milieudoelstelling is, zoals afgesproken in het convenant, ongewijzigd overgenomen uit de nota 'Zicht op gezonde teelt'. Om deze doelstelling te kunnen realiseren zal

volgens berekeningen van het RIVM de milieubelasting door gewasbeschermingsmiddelen in 2010 met 95% moeten zijn gereduceerd ten opzichte van 1998. De tussendoelstelling voor 2005 is een reductie van 75% in milieubelasting ten opzichte van 1998. Een eerste stap hierin is al gezet: in 2001 was de milieubelasting, ten opzichte van 1998, met ongeveer 50% afgenomen door met name het toelatingsbeleid en het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij, zo blijkt uit de Milieubalans van 2003²⁵.

Milieukwaliteitsdoelstelling voor 2010: realiseren MTR, eerste stap naar VR.

Operationele doelstelling milieukwaliteit

- **2005: reductie milieubelasting van 75% t.o.v. 1998.**
- **2010: reductie milieubelasting van 95% t.o.v. 1998**

De meeste milieuwinst zal worden bereikt via het bestaande toelatings- en emissiereductiebeleid, uitgaande van een voldoende hoog nalevingsniveau. Met de maatregelen die zijn opgenomen in het convenant gewasbescherming zal een hoger nalevingsniveau kunnen worden bereikt en zal ook een extra vermindering van de milieubelasting worden gerealiseerd.

Drinkwaterkwaliteit

In de probleemschets is aangegeven dat er bij de bereiding van drinkwater nog steeds knelpunten zijn. Doelstelling is om in 2005 het aantal knelpunten bij de bereiding van drinkwater uit oppervlaktewater met 50% te reduceren ten opzichte van 1998, en in 2010 met 95% ten opzichte van 1998. In 2015 moet volgens de EU-Kaderrichtlijn Water ook de goede toestand voor drinkwater zijn bereikt. Dan mogen er geen knelpunten meer optreden en dient de kwaliteit zodanig te zijn, dat de inname van oppervlaktewater niet meer hoeft te worden stopgezet vanwege gewasbeschermingsmiddelen.

De reductie van het aantal knelpunten heeft betrekking op die knelpunten, die zijn veroorzaakt door het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in Nederland. Nederland heeft de inspanningsverplichting om, op basis van de KRW, knelpunten die zijn veroorzaakt door gebruik in het buitenland aan te kaarten bij de veroorzakende lidstaten.

Operationele doelstelling drinkwaterkwaliteit

- **2005: reductie van het aantal knelpunten in oppervlaktewater met 50% t.o.v. 1998**
- **2010: reductie van het aantal knelpunten in oppervlaktewater met 95% t.o.v. 1998**

Voor de bescherming van grondwaterlichamen bestemd voor de bereiding van drinkwater vormt de KRW het uitgangspunt. De in de richtlijn nagestreefde kwaliteitsdoelen houden voor wat betreft gewasbeschermingsmiddelen in, dat de concentratie daarvan in grondwater in 2015 niet uitgaat boven 0,1 µg/l. Bij de beoordeling van verzoeken om toelating van gewasbeschermingsmiddelen zal daarmee rekening worden gehouden.

²⁵ Milieu en Natuur Planbureau. Milieubalans 2003. Het Nederlandse milieu verklaard.

Voedselveiligheid

Voor het aspect voedselveiligheid streeft het kabinet naar een situatie waarin een hoger percentage van de producten die op de markt worden gebracht, voldoet aan de residunormen.

Operationele doelstelling voedselveiligheid

- **2010: reductie in overschrijding residunormen met 50% t.o.v. 2003**

Behoud economisch perspectief

Met het oog op het behoud van de plantaardige sector in ons land, streeft het kabinet ernaar het gewasbeschermingsbeleid zodanig vorm te geven dat de concurrentiepositie van de plantaardige sector in Nederland, ten opzichte van de land- en tuinbouw in een aantal omringende EU-landen, als gevolg van het gewasbeschermingsbeleid, niet zodanig gaat afwijken dat daardoor het economisch perspectief verloren gaat. In overleg met betrokken partijen zal worden bepaald hoe dit kan worden vastgesteld.

Arbeidsbescherming

Voor het aspect arbeidsbescherming streeft het kabinet naar verbetering van de arbeidsomstandigheden voor degenen die werken met gewasbeschermingsmiddelen of in daarmee behandeld gewas. In de periode tot 2010, maar ook daarna, is onverkort de RI&E-plicht van kracht en zal de Arbeidsinspectie toezien op de naleving daarvan. Betere naleving leidt tot betere arbeidsomstandigheden. In de op te stellen RI&E dient alle op dat moment beschikbare informatie te worden betrokken. Tot 2010 zal geleidelijk steeds meer geharmoniseerde informatie over gewasbeschermingsmiddelen uit de EU beschikbaar komen. Met de onderstaande operationele doelstelling wordt het eindpunt van deze groeiperiode en het streven naar 100% naleving van de RI&E-plicht gemarkeerd.

Operationele doelstelling arbeidsbescherming

- **2010: alle teeltbedrijven voeren hun gewasbescherming en werkzaamheden in behandeld gewas uit conform een goedgekeurde RI&E, gebaseerd op EU-geharmoniseerde informatie over gewasbeschermingsmiddelen.**

3. Van doel naar resultaat

Samenhang

Europese richtlijnen, zoals genoemd in par. 2.2, bepalen in belangrijke mate het kader voor het nationale gewasbeschermingsbeleid. De richtlijnen stellen vooral eisen aan de toelating en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en zijn daarmee sterk bepalend voor het nationale toelatingsbeleid (zie 3.1.1). Met het toelatingsbeleid en de bestaande regels ter beperking van de emissie (zie 3.1.2) wordt een belangrijk deel van de beoogde reductie in milieubelasting gerealiseerd. Voor het realiseren van het laatste deel van de reductie en de overige doelstellingen, waaronder het behoud van een concurrerende landbouw, is aanvullend beleid ontwikkeld, waarin het convenant gewasbescherming centraal staat.

Convenant

In het convenant is een samenhangend stelsel van korte- en langetermijnmaatregelen opgenomen. Een belangrijke maatregel voor de korte termijn is de mogelijkheid vrijstelling te verlenen voor gewasbeschermingsmiddelen. Sectorplannen en algemene regels zijn gericht op de middellange en lange termijn en hebben tot doel telers te stimuleren om geïntegreerde gewasbescherming toe te passen. Onderstaand is één en ander kort samengevat.

- Het geven van vrijstellingen heeft als doel een oplossing te bieden voor knelpunten, die op korte termijn optreden en die worden veroorzaakt door een inadequaat middelenpakket. Met de vrijstelling ontstaat ruimte voor het ontwikkelen van een (middel)langetermijnaanpak.
- De sectorplannen zijn gericht op de middellange en lange termijn. Zij moeten inzicht geven in de innovatieve inspanningen van de verschillende sectoren van land- en tuinbouw en dienen aan te geven hoe kennis over geïntegreerde gewasbescherming wordt ontwikkeld en verspreid. De innovatie dient onder meer gericht te zijn op de vermindering van het aantal landbouwkundige knelpunten en op het verder ontwikkelen en implementeren van geïntegreerde gewasbescherming.
- De algemene regels zijn tijdelijk en aanvullend op hetgeen wordt beoogd met de sectorplannen. Ze worden noodzakelijk geacht om de ongeveer 10% achterblijvende bedrijven voor de keuze te plaatsen eveneens geïntegreerde gewasbescherming te gaan toepassen, of hun teeltactiviteiten te staken.

Hieronder wordt uitgebreider ingegaan op het toelatingsbeleid en het aanvullende beleid. Dit is onderverdeeld in de thema's normstelling, bevorderen innovatie en verbeteren management, stimuleren van duurzaam consumeren en duurzame productieketens en bevorderen van een effectief en duurzaam middelenpakket. Laatstgenoemde drie thema's zijn ook als zodanig vastgelegd in het afsprakenkader van het convenant gewasbescherming. Het belangrijke thema handhaving, monitoring en verantwoording uit het convenant is als apart hoofdstuk opgenomen (H4).

3.1 Normstelling

Normen, die zijn vastgelegd in regelingen voor toelating, gebruik en drinkwater, hebben tot doel te voorkomen dat mens en milieu onaanvaardbare schade ondervinden als gevolg van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Die regels dragen er in belangrijke mate aan bij dat de doelstellingen voor milieu, arbeidsbescherming en voedselveiligheid zullen worden gehaald.

3.1.1 Regels voor toelating van gewasbeschermingsmiddelen

In de EU-Gewasbeschermingsrichtlijn zijn criteria opgenomen waaraan de werkzame stoffen moeten voldoen die in gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt. Dit zijn criteria op het gebied van milieu, arbeidsbescherming en volksgezondheid. Lidstaten moeten zelf beslissen over

de toelating van de middelen, die zijn gebaseerd op de toegelaten stoffen. Het blijft hierbij noodzakelijk om op nationaal niveau keuzes te maken, omdat de Europese toelatingscriteria nog slechts ten dele zijn ingevuld. Daarbij wordt rekening gehouden met de specifieke Nederlandse agrarische, fytosanitaire en ecologische omstandigheden, conform de verplichting uit de richtlijn. Dat kan ertoe leiden, dat op onderdelen van de risicobeoordeling voor de toelating van middelen sprake is van een andere uitkomst dan in andere lidstaten.

Zoals vastgelegd in het regeerakkoord zal het kabinet bij de Commissie aandringen op regels die een hoog beschermingsniveau waarborgen. Het kabinet zal geen nieuw beleid introduceren dat stringenter is dan de Europese normen voorschrijven, tenzij een specifiek Nederlands probleem daarom vraagt.

Het kabinet vindt het van belang dat het pakket middelen waarover telers kunnen beschikken minder afwijkt van dat in omringende landen. De afgelopen periode is reeds een aantal belangrijke stappen gezet om dat te bereiken. In dit kader zijn met name van belang:

- de herprioritering van de werkzaamheden van het CTB, waardoor meer capaciteit beschikbaar is gekomen om aanvragen voor nieuwe middelen te behandelen;
- de vereenvoudigde procedure voor uitbreidingstoelatingen en voor voorlopige toelatingen;
- de maatregelen die het kabinet heeft genomen om te zorgen dat middelen beschikbaar kunnen komen voor bijzondere landbouwkundige knelpunten. De Kamer is hierover in een eerder stadium geïnformeerd²⁶.

Het kabinet laat momenteel een analyse uitvoeren van de verschillen tussen het Europese en nationale toelatingsbeleid voor wat betreft de milieuaspecten. Daar waar de verschillen, gezien de specifiek Nederlandse situatie, noodzakelijk zijn, wordt op basis van de nieuwste inzichten een geactualiseerde onderbouwing gegeven. Het kabinet zal de verschillen die niet meer noodzakelijk zijn, in overeenstemming brengen met het Europese beleid.

Intussen zal het kabinet er zich voor blijven inzetten dat het Europese harmonisatieproces inzake de toelating van gewasbeschermingsmiddelen spoedig wordt voltooid. Die inzet krijgt onder meer gestalte in de substantiële bijdrage die ons land levert aan de beoordeling van stoffendossiers ten behoeve van plaatsing op annex 1 van de EU-gewasbeschermingsrichtlijn en aan de totstandkoming van zogenaamde guidance documents inzake onder meer vrijwillige wederzijdse erkenning, relevante metaboliëten en plantenversterkers.

3.1.2 Regels voor beperking van emissie

Bij de toelating van gewasbeschermingsmiddelen worden voorschriften gegeven voor het gebruik van de middelen. Die voorschriften hebben onder meer tot doel de emissie te beperken en daarmee de belasting van het milieu. In andere kaders worden aanvullende voorschriften gegeven. Voor wat betreft de emissie naar oppervlaktewater en grondwater zijn onder meer van belang het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij²⁷, het Besluit glastuinbouw²⁸ en bepalingen in de wet Milieubeheer die betrekking hebben op lozing van waswater, afkomstig van reiniging van machines.

Zoals in par. 2.1 is aangegeven draagt ook atmosferische verspreiding van gewasbeschermingsmiddelen bij aan de belasting van het milieu. In de EU-gewasbeschermingsrichtlijn en in de nationale wetgeving zijn dan ook bepalingen opgenomen die tot doel hebben die emissie bij de toelatingsbeoordeling te betrekken. Operationalisering van die bepalingen moet nog gebeuren, hetgeen Nederland in EU-verband stimuleert.

²⁶ Tweede Kamer, 2002-2003, 27 858, nrs. 37, 39 en 40

²⁷ Staatsblad 2000, 43

²⁸ Staatsblad 2002, 109

3.1.3 Drinkwaternorm

Richtlijn 75/440/EEG stelt eisen aan de kwaliteit van oppervlaktewater dat is bestemd voor de bereiding van drinkwater. Bij de toelating van bestrijdingsmiddelen moet worden getoetst aan het criterium "Winning van drinkwater uit oppervlaktewater", zoals neergelegd in de Uniforme Beginselen, behorende bij de EU-gewasbeschermingsrichtlijn. Evenals voor de emissie naar lucht geldt ook voor dit criterium dat het nog niet is geoperationaliseerd en daarom niet wordt betrokken bij de beoordeling van stoffen. Het kabinet acht het wenselijk dat het drinkwatercriterium wordt geoperationaliseerd. Nederland is daarom overleg gestart met andere lidstaten. Inmiddels is gebleken, dat ook andere lidstaten voorstander zijn van operationalisering. Het kabinet zal daarom in de geëigende Europese overlegkaders spoedige operationalisering bepleiten.

3.1.4 Normen voor residu

Voor alle in Nederland toegelaten stoffen zijn residutoleranties oftewel MRL's bepaald. Op dit moment komt het nog voor dat MRL's per lidstaat verschillen en daarmee een handelsbelemmering vormen. Dit probleem wordt opgelost wanneer de vier Europese richtlijnen, die voor een deel de basis vormen voor het vaststellen van de nationale MRL's, zijn samengevoegd tot één Commissieverordening, die thans in voorbereiding is. Na een overgangsperiode zullen alle MRL's zijn geharmoniseerd en worden nieuwe residutoleranties alleen nog op Europees niveau vastgesteld. Het streven is de nieuwe verordening per 1 januari 2005 in werking te laten treden. Het harmonisatieproces zal bijdragen aan de vermindering van de overschrijdingen van de residunormen. Bij ontbreken van een (geharmoniseerde) MRL voor geïmporteerde producten kan een importtolerantie worden vastgesteld. Het kabinet zal snelle behandeling van verzoeken die daartoe bij het CTB worden ingediend, bevorderen.

3.1.5 Arbeidsbescherming

Bij de toelating van middelen worden regels gesteld die tot doel hebben personen te beschermen die gewasbeschermingsmiddelen toepassen of die werken met daarmee behandeld gewas. Ingevolge de Arbeidsomstandighedenwet worden deze regels toepasbaar gemaakt voor het specifieke bedrijf, door middel van de verplichting deze werkzaamheden uit te voeren overeenkomstig het Plan van Aanpak dat bij een RI&E hoort. Het kabinet start projecten die het telers gemakkelijker zullen maken de bedrijfsspecifieke RI&E voor verbetering van de arbeidsomstandigheden op een juiste wijze toe te passen.

3.1.6 Biologische bestrijding

Met name in de glastuinbouw en in de fruitteelt wordt gebruik gemaakt van dieren, waaronder insecten, om plaagsoorten te bestrijden. Met inwerkingtreding van de Flora- en faunawet is een situatie ontstaan waarin uitzetten van dieren is verboden, waardoor biologische bestrijding feitelijk niet meer mogelijk is. Voor zover verenigbaar met de noodzakelijke bescherming van de inheemse flora en fauna, zal voor betreffende diersoorten worden voorzien in vrijstelling van het uitzetverbod.

3.2 Bevorderen innovatie en verbeteren management

Dit thema heeft als doel geïntegreerde gewasbescherming te bevorderen. Daarmee zal een bijdrage worden geleverd aan elk van de gestelde doelen. Het kabinet ziet in de uitvoering van dit thema een belangrijke rol voor het landbouwbedrijfsleven en de partijen in de keten die de telers adviseren over gewasbescherming.

Onderstaande initiatieven vormen een samenhangend stelsel van maatregelen om geïntegreerde gewasbescherming als dynamisch proces te bevorderen. Voorlopers worden hiermee gestimuleerd tot verdere vernieuwing en innovatie; achterblijvers worden indien nodig gedwongen om volgens de principes van geïntegreerde gewasbescherming te werken.

De maatregelen komen grotendeels voort uit het convenant gewasbescherming.

3.2.1 Sectorplannen

Stimulansen voor innovatie en beter management zullen uitgaan van de sectorplannen die LTO voor de verschillende sectoren binnen de land- en tuinbouw heeft opgesteld. In de plannen zijn landbouwkundige en milieukundige knelpunten benoemd en is aangegeven hoe die kunnen worden opgelost. Sectorplannen moeten telers prikkelen om, samen met andere belanghebbende partijen, te werken aan de oplossing van regionale milieuproblemen. In de sectorplannen wordt ook vastgelegd hoe wordt bereikt dat uiteindelijk alle telers werken volgens een certificatieschema dat geïntegreerde gewasbescherming stimuleert.

3.2.2 AMvB geïntegreerde gewasbescherming

Het Besluit beginselen geïntegreerde gewasbescherming is momenteel in procedure. Voornemen is dit besluit in 2004 in werking te laten treden. Zoals uiteengezet in de aanhef van par. 3 geeft het besluit algemene regels voor geïntegreerde gewasbescherming. Het verplicht de teler in een gewasbeschermingsplan en in een logboek verantwoording af te leggen over de gevolgde werkwijze. De bij ministeriële regeling vast te stellen voorschriften hebben tot doel de ongeveer 10% van de telers die nog relatief weinig doen aan geïntegreerde gewasbescherming, te prikkelen tot het maken van een keuze: toepassen van geïntegreerde gewasbescherming of stoppen.

3.2.3. Fytosanitair beleid

Het fytosanitaire beleid geeft uitvoering aan internationale voorschriften om ongewenste organismen te weren en indien nodig te bestrijden. In die zin draagt dit beleid voor het aspect preventie bij aan een succesvolle toepassing van geïntegreerde gewasbescherming. De huidige intensieve plantaardige teeltsystemen maken teelten kwetsbaar voor uitbraak van ziekten. Rekening moet worden gehouden met afnemende beheersbaarheid daarvan. Met de sectoren zal een fundamentele discussie worden gestart over hoe de fytosanitaire risico's door duurzamere teeltsystemen kunnen worden beperkt.

3.2.4 Gebruiksvoorschriften

De gebruiksvoorschriften die momenteel gelden voor toegelaten gewasbeschermingsmiddelen, hebben onder meer tot doel schade aan mens en milieu te voorkomen. Ze zijn er niet op gericht geïntegreerde gewasbescherming te bevorderen. Het kabinet onderzoekt in hoeverre de gebruiksvoorschriften daaraan kunnen worden aangepast. De resultaten zullen in de loop van 2004 beschikbaar zijn.

3.2.5 Particulier gebruik

Met uitzondering van een beperkt aantal gevaarlijke middelen zijn voor niet-bedrijfsmatig gebruik momenteel alle toegelaten middelen, zonder enige voorwaarde ten aanzien van kennis en deskundigheid, verkrijgbaar. Gezien de risico's die dat heeft voor mens en milieu, acht het kabinet die situatie ongewenst. Het kabinet zal daarom in overleg met industrie en handel onderzoeken hoe de risico's van particulier gebruik kunnen worden beperkt.

3.2.6 Ontwikkeling en verspreiding van kennis

Ontwikkeling en verspreiding van kennis draagt in hoge mate bij aan innovatie en verduurzaming van de gewasbeschermingspraktijk. Het kabinet faciliteert daartoe onderzoek naar geïntegreerde gewasbescherming en de implementatie van de onderzoeksresultaten door kennisoverdrachtsprojecten. Daarnaast steunt het kabinet projecten die bijdragen aan de oplossing van specifieke landbouwkundige en milieukundige knelpunten.

Het kabinet ondersteunt met name ook de verdere ontwikkeling van functionele agrobiodiversiteit – één van de actiepunten uit het convenant gewasbescherming – gezien de kansen die dat biedt om het in de natuur aanwezige gewasbeschermingspotentieel beter te benutten.

3.3 Stimuleren van duurzaam produceren en consumeren

Dit thema heeft als doel partijen in de productieketen en consumenten te stimuleren tot productie en aankoop van goederen die zijn voortgebracht met behulp van geïntegreerde gewasbescherming. Daartoe is van belang dat de consument zich op de hoogte kan stellen van hoe producten tot stand zijn gekomen en hoe bedrijven in de keten invulling geven aan maatschappelijk verantwoord ondernemen. De activiteiten binnen dit thema dragen daarmee zowel bij aan vermindering van de milieubelasting als aan het economisch perspectief van de telers.

Het kabinet beschouwt dit bij uitstek als een thema waarvoor inzet nodig is van retail en food-providers. De overheid zal interveniëren indien die inzet tekort schiet, zo nodig onder dwang van regelgeving. Een van de andere mogelijkheden die het kabinet in ogenschouw zal nemen om partijen in de keten te bewegen tot aankoop van duurzaam geproduceerde goederen is het openbaar maken van de resultaten van residu-onderzoek door de Voedsel en Waren Autoriteit. Het kabinet onderzoekt momenteel in hoeverre daarvoor wettelijke mogelijkheden bestaan.

3.4 Bevorderen van een effectief en duurzaam middelenpakket

Voor duurzame teelt moeten telers kunnen beschikken over middelen en methoden waarmee ziekten, plagen en onkruiden op effectieve en duurzame wijze kunnen worden bestreden. De activiteiten hieronder genoemd, hebben als doel in die behoefte te voorzien. Daarmee wordt zowel bijgedragen aan het terugdringen van de milieubelasting als aan het economisch perspectief van de telers.

Omdat de mogelijkheden om gewasbeschermingsmiddelen op de markt te zetten, mede worden bepaald door regels van de overheid, acht het kabinet het de gedeelde verantwoordelijkheid van overheid en bedrijfsleven om dit thema ten uitvoer te brengen.

Enkele belangrijke actiepunten in dit thema:

- Het kabinet kijkt in hoeverre landbouwkundige knelpunten vragen om vrijstelling voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Aan die bereidheid is de verplichting voor het bedrijfsleven verbonden om, door inzet op innovatie en verbetering van management, zoveel mogelijk te voorkomen dat knelpunten ontstaan of blijven bestaan.
- Het kabinet draagt zorg voor een adequate werkwijze en aansturing van het CTB. Daarmee kan worden bereikt dat middelen sneller beschikbaar komen. Inmiddels is reeds een aantal maatregelen genomen. De Kamer is daarover per brief geïnformeerd²⁹.
- Het kabinet draagt financieel bij aan de totstandkoming van dossiers die het CTB nodig heeft om te kunnen beoordelen of een middel kan worden toegelaten. De bijdrage geldt slechts voor gewasbeschermingsmiddelen van natuurlijke oorsprong en voor middelen die van belang zijn voor kleine toepassingen. Gelet op de Europese steunaspecten behoeft deze bijdrage een Brusselse goedkeuring.
- Het kabinet onderzoekt de mogelijkheden en meerwaarde van gecontroleerde verstrekking van gewasbeschermingsmiddelen, bijvoorbeeld via vergunningverlening. Hierdoor kan mogelijk een aantal middelen voor specifieke toepassingen behouden blijven. Resultaten van dit onderzoek zijn in de loop van 2004 beschikbaar. Met dit onderzoek wordt ook invulling gegeven aan een motie van het voormalige lid Feenstra³⁰.
- Het kabinet zal in EU-kaders bevorderen dat de procedures voor toelating worden vereenvoudigd en versneld, met name voor stoffen met een gering risico.
- Producenten van gewasbeschermingsmiddelen en LTO bevorderen dat voor gewenste toepassingen toelating wordt gevraagd.

3.5 Niet-landbouwkundig gebruik van gewasbeschermingsmiddelen

²⁹ Tweede Kamer 2003-2004, 27 858, nr. 42

³⁰ Tweede Kamer, 2001-2002, 27 858, nr. 9

Bij het niet-landbouwkundig gebruik van gewasbeschermingsmiddelen gaat het om middelen die worden gebruikt in beplantingen en begroeide terreinen, op onbeteelde terreinen en verhardingen, in voorzieningen die worden aangelegd en beheerd, anders dan voor agrarische productie en om middelen die worden gebruikt in particuliere tuinen en volkstuinten.

De omvang van de emissie naar het oppervlaktewater is van betekenis, alhoewel het gebruik in de sector slechts een fractie is van het totale gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Met name de afspoeling van middelen die zijn toegepast op verhardingen vormt een belangrijke emissieroute.

In maart 1997 heeft de overheid met een aantal organisaties het convenant Openbaar Groen gesloten met als doel emissie van onkruidbestrijdingsmiddelen terug te dringen. In 2002 is het convenant geëvalueerd. Uit de evaluatie is gebleken dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op verhardingen nog steeds aanzienlijk is. Dit terwijl er goede alternatieven bestaan.

Het is van groot belang om met name het gebruik op verhardingen terug te dringen, aangezien dit leidt tot knelpunten bij de bereiding van drinkwater. De volgende maatregelen worden genomen om toepassing van alternatieve methoden aan te moedigen:

- De overheid zal, samen met andere overheden (provincies gemeenten, waterschappen) en andere belanghebbenden (bv. VEWIN en Nefyto), alle beschikbare kennis en praktijkervaringen met niet-chemische methoden van onkruidbeheer op verhardingen inventariseren. Op basis daarvan wordt een selectie gemaakt van kansrijke maatregelen, met oog voor de praktische implementeerbaarheid van de maatregelen en de verschillen tussen de beoogde doelgroepen. Het eindrapport met aanbevelingen voor alle relevante actoren zal naar verwachting in de eerste helft van 2005 gereed zijn.
- De mogelijkheden voor het inzetten van certificaten (Duurzaam Onkruid Beheer, Milieukeur) wordt onderzocht.

Daarnaast gaat het kabinet na of het mogelijk en wenselijk is om nog aanvullende sturingsinstrumenten in te zetten.

3.6 Administratieve lasten

Zoals blijkt uit de Inventarisatie nulmeting administratieve lasten overige Landbouwwetgeving³¹ bracht het gewasbeschermingsbeleid tot nu toe voor telers verwaarloosbare administratieve lasten met zich mee. Het voorgenomen Besluit geïntegreerde gewasbescherming brengt voor telers enige additionele administratieve lasten mee. Aangezien bij de uitwerking van dat besluit nauw is aangesloten bij datgene wat in de praktijk al wordt toegepast, zullen die lasten beperkt zijn. Bovendien zijn deze extra lasten veelal noodzakelijk voor het voeren van een goed bedrijfsmanagement.

Voor industrie en handel zijn de administratieve lasten gering. Voor de industrie zijn die lasten beperkt tot de eisen die gelden voor aanlevering van dossiergegevens in het kader van de toelatingsprocedure. Daarnaast is voor hen, evenals voor de handel, registratie verplicht van bezit en handel in gewasbeschermingsmiddelen. Er zijn op dit moment geen mogelijkheden die lasten te verlagen, zonder afbreuk te doen aan de effectiviteit van de handhaving.

In EU-kaders zal het kabinet bevorderen dat de procedures voor toelating van gewasbeschermingsmiddelen eenvoudiger en sneller kunnen verlopen, met name voor stoffen met een gering risico. Daarmee zullen de administratieve lasten voor producenten van gewasbeschermingsmiddelen mogelijk kunnen worden teruggedrongen.

³¹ Inventarisatie per 1-1-2002 in opdracht van LNV verricht door bureau EIM (Zoetermeer, augustus 2003)

4. Handhaving, monitoring en verantwoording

Handhaving

Het kabinet zal bewaken dat op de naleving van de wettelijke bepalingen krachtig wordt toegezien. Voor de Algemene Inspectiedienst (AID) gelden daarbij de volgende drie speerpunten.

- a. A-selectie, integrale bedrijfscontroles om inzicht te krijgen in het nalevingsniveau. Die aanpak sluit ook aan bij aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer³². Onderdeel van deze aanpak is een nulmeting.
- b. Selectie, gerichte controles op basis van de uitkomsten van een risico-analyse; hiermee kan de trefkans bij controle worden vergroot.
- c. Opsporingsonderzoeken met als doel de illegale handel en illegaal gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te bestrijden.

Daarnaast krijgt de handhaving van het Lozingenbesluit Open Teelt en Veehouderij en het Besluit Glastuinbouw onverminderd aandacht. Hierbij spelen ook de waterbeheerders een belangrijke rol.

Op dit moment vormt het toezicht op de naleving van de residubepalingen reeds een substantieel onderdeel van de inzet van de Keuringsdienst van Waren. Afhankelijk van de resultaten van de tussentijdse evaluatie in 2006, zal worden bezien of de gevolgde handhavingsstrategie bijstelling behoeft.

Vanaf 2003 vervult de AID een coördinerende rol in het overleg met de partners betrokken bij de handhaving van de Bestrijdingsmiddelenwet. Dat zal leiden tot een efficiënter optreden van die diensten en tot lagere lasten voor gecontroleerde bedrijven. In een handhavingsdocument wordt uitgewerkt hoe de betrokken diensten omgaan met bestuurlijke handhaving, waartoe de Bestrijdingsmiddelenwet sinds kort bevoegdheid geeft.

Monitoring en verantwoording

Wat betreft monitoring is een belangrijk punt van aandacht dat een goed monitoringssysteem wordt ontwikkeld voor meting van de milieukwaliteit, vooral die van het oppervlaktewater. Huidige metingen door waterbeheerders zijn onvoldoende eenduidig en uniform. Het kabinet gaat dat in overleg met betrokkenen verbeteren. Daarmee zal ook worden voldaan aan communautaire verplichtingen op het gebied van monitoring, zoals vastgelegd in de EU-kaderrichtlijn water, de EU-residurichtlijnen en in het zesde Milieuactieprogramma.

Het kabinet zal, samen met het bedrijfsleven, een gezamenlijk monitoringssysteem opzetten dat overheid en bedrijfsleven inzicht verschaft in de ontwikkeling van ziekten, plagen en onkruiden in de teeltgebieden. Zo zal alerter en op beter gecoördineerde wijze kunnen worden gereageerd op knelpunten in de beheersing van ziekten en plagen. Dat systeem zal in 2004 operationeel zijn.

In 2006 wordt tussentijds geëvalueerd in hoeverre de in par. 2.4 gestelde doelen zijn bereikt. Op basis van de resultaten van de evaluatie treft het kabinet zo nodig aanvullende maatregelen. Die zullen dan specifiek zijn gericht op de sectoren, waarin de prestaties het verst zijn achtergebleven. Tot de te nemen maatregelen kan onder meer een strengere toets bij de toelating van bepaalde gewasbeschermingsmiddelen behoren. De evaluatie wordt uitgevoerd door het Milieu- en Natuurplanbureau. Het kabinet rapporteert daarnaast jaarlijks aan de Tweede Kamer over de voortgang in de uitvoering van de nota.

³² Tweede Kamer, 2002-2003, 28615, nrs. 1-2

5. Begroting

In onderstaande tabel zijn de bedragen opgenomen die het kabinet voor uitvoering van het beleid beschikbaar stelt. Deze gelden zijn aanvullend op hetgeen reeds elders is begroot voor onder meer de uitvoering van werkzaamheden door het CTB. Ook zijn hier niet de uitgaven vermeld, die samenhangen met de uitvoering van regelingen als VAMIL en MIA, op grond waarvan bijvoorbeeld een financiële bijdrage kan worden verkregen voor aankoop van emissiearme spuitapparatuur.

De beschikbaar gestelde middelen zijn gekoppeld aan de thema's, die zijn genoemd in par. 3.

Het overgrote deel van de beschikbare middelen in thema 1 is bestemd voor de ontwikkeling van kennis op het gebied van geïntegreerde gewasbescherming. Het resterende deel wordt besteed aan verspreiding van kennis binnen praktijknetwerken en demonstratieprojecten.

De middelen onder thema 2 worden gebruikt om het pakket middelen voor kleine teelten en middelen van natuurlijke oorsprong te verruimen.

Met de middelen onder thema 3 worden initiatieven ondersteund die stimulerend kunnen werken op de ontwikkeling van duurzaam productieketens en duurzaam consumeren.

De middelen onder thema 4 stellen de AID in staat zijn opsporingscapaciteit te vergroten.

Daarnaast zijn middelen gereserveerd voor de evaluatie van het beleid, waaronder de ontwikkeling van instrumenten voor monitoring.

	Euro X 1 000					
Thema afsprakenkader		2004	2005	2006	2007	totaal
<i>Thema 1</i> Bevorderen innovatie en verbeteren management³³		16.400	16.250	14.450	14.300	61.400
<i>Thema 2</i> Bevorderen van effectief en duurzaam middelenpakket		2.050	1.700	1.700	1.700	7.150
<i>Thema 3</i> Stimuleren duurzaam produceren en consumeren		100	100	100	100	400
<i>Thema 4</i> Handhaving, monitoring en verantwoording		1.900	1.825	1.675	1.675	7.075
Totaal³⁴		20.450	19.875	17.925	17.775	76.025

³³ Het bedrag opgenomen onder het thema Bevorderen innovatie en verbeteren management, betreft voor ca 80 % gelden die deel uitmaken van het budget voor beleidsondersteunend onderzoek bij de Stichting DLO binnen het cluster Duurzame agroproductie.

³⁴ Uitgangspunt voor de jaren 2004 en 2005 is de begroting van de nota Zicht op gezonde teelt.

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AID	Algemene inspectiedienst
CTB	College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen
EU	Europese Unie
KRW	Kaderrichtlijn water
LTO	Land- en tuinbouworganisatie Nederland
MAP	Milieu-actieprogramma
MIA	Regeling milieu-investeringsaftrek
MTR	Maximaal toelaatbaar risico
MRL	Maximum residue load
NEFYTO	Nederlandse Stichting voor Fytofarmacie
NMP	Nationaal milieubeleidsplan
RI&E	Risico-inventarisatie en -evaluatie
RIVM	Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu
VAMIL	Regeling vervroegde afschrijving milieu-investeringen
VEWIN	Vereniging van Waterbedrijven in Nederland
VR	Verwaarloosbaar risico
WVO	Wet verontreiniging oppervlaktewater