

Gewasbeschermingsmiddelen op recept of met vergunning

Verkenning van de mogelijkheden bij toelating

Mw. Ir. A.T. Zweep



**landbouw, natuurbeheer
en visserij**

© 2003 Expertisecentrum LNV, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Rapport EC-LNV nr. 2003/208
Ede

Teksten mogen alleen worden overgenomen met bronvermelding.

Deze uitgave kan schriftelijk of per e-mail worden besteld bij het Expertisecentrum LNV onder vermelding van code 2003/208 en het aantal exemplaren.

Oplage 1^e druk: 20 exemplaren
 2^e druk: 30 exemplaren

Samenstelling Mw. Ir. A.T. Zweep

Druk Ministerie van LNV, directie IFA/Bedrijfsuitgeverij

Productie Expertisecentrum LNV
 Bedrijfsvoering/Vormgeving en Presentatie
 Bezoekadres : Horapark, Bennekomseweg 41
 Postadres : Postbus 482, 6710 BL Ede
 Telefoon : 0318 822500
 Fax : 0318 822550
 E-mail : Balie@eclnv.agro.nl

Voorwoord

Het Expertisecentrum LNV heeft dit rapport opgesteld in opdracht van Directie Landbouw. De aanleiding voor deze opdracht is een door de Tweede Kamer aangenomen motie, ingediend door de leden Feenstra en Geluk, tijdens de bespreking van de nota Zicht op Gezonde Teelt op 12 november 2001. In de motie wordt gevraagd te verkennen of en hoe receptuursystemen een bijdrage kunnen leveren aan een effectief middelenpakket.

Met dit rapport wordt aan het verzoek van de Tweede Kamer voldaan. Het concept rapport is tevens gebruikt als achtergronddocument bij het tot stand komen van het convenant Gewasbescherming.

Er is de afgelopen jaren veel gepraat en geschreven over receptuursystemen, vooral ten behoeve van de werkzaamheden van de Commissie Gewasbescherming Glastuinbouw, onder voorzitterschap van de heer Alders. In deze discussies ging het om de bijdrage van receptuursystemen aan de versterking van de controle en handhaving, om het illegaal gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de glastuinbouw terug te dringen.

Ondanks dat in dit rapport receptuursystemen op een andere wijze worden benaderd, waren de discussies van de afgelopen jaren bruikbaar.

Bij deze bedank ik de medewerkers van Agrodīs, CLM, CTB, LTO Nederland, MPS, Nefyto, Plantenziektenkundige Dienst en de Vewin, die bijgedragen hebben aan de discussies, voor hun constructieve inzet.

Drs. R.P. van Brouwershaven
Directeur Expertisecentrum LNV

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Samenvatting | 7 |
| 1 Inleiding en aanpak | 9 |
| 1.1 Aanleiding en doel van het project | 9 |
| 1.2 Aanpak project | 9 |
| 1.3 Opzet van het rapport | 9 |
| 2 Receptuur, vergunning, gecontroleerde distributie | 11 |
| 2.1 Receptuursysteem | 11 |
| 2.2 Gecontroleerde distributie | 11 |
| 2.3 Gewasbeschermingsmiddelen op vergunning | 12 |
| 2.4 Conclusie | 12 |
| 3 Voor-, nadelen en mogelijkheden van middelen op vergunning | 13 |
| 3.1 Twee mogelijkheden om af te wijken van toelatingscriteria | 13 |
| 3.2 Voor- en nadelen vergunningsstelsel | 13 |
| 3.3 Vergunningsstelsel: beperkte bijdrage aan effectief middelenpakket | 14 |
| 3.4 Mogelijkheden van vergunningsstelsel i.v.m. EU harmonisatie | 15 |
| 3.5 Gewasbeschermingsmiddelen op vergunning bij calamiteiten | 15 |
| 3.6 Geïntegreerde gewasbescherming op gecertificeerde bedrijven | 16 |
| 4 Conclusies en aanbevelingen | 17 |
| Literatuurlijst | 19 |
| Bijlage 1 Kopie motie Feenstra en Geluk | 21 |
| Bijlage 2 Deelnemers discussie | 23 |
| Bijlage 3 Vergunningsstelsels | 25 |

Samenvatting

Aanleiding voor het opstellen van dit rapport is de door de Tweede Kamer aangenomen motie, door de leden Feenstra en Geluk ingediend tijdens de bespreking van de nota Zicht op Gezonde Teelt op 12 november 2001. In de motie staat centraal dat receptuur de mogelijkheid biedt om niet algemeen beschikbare gewasbeschermingsmiddelen, onder instructies, als correctiemiddel in te zetten voor geïntegreerde teelt op gecertificeerde bedrijven.

In dit rapport wordt niet alleen ingegaan op de mogelijkheden voor geïntegreerde teelt op gecertificeerde bedrijven, maar is verkend of en hoe receptuursystemen een bijdrage kunnen leveren aan een voldoende breed pakket toegelaten gewasbeschermingsmiddelen (effectief middelenpakket).

Er is eerst naar bestaande literatuur gekeken. Vervolgens is er een discussie gehouden met een aantal medewerkers van de PD en het EC-LNV. De verkregen informatie is als basis gebruikt voor de discussie met Agrodīs, CLM, CTB, LTO-Nederland, MPS, Nefyto, PD en Vewin.

De term receptuur in de motie kan op twee manieren worden geïnterpreteerd.

De eerste interpretatie van receptuursysteem is een werkwijze waarbij een plantendokter, na diagnose, een recept uitschrijft voor toepassing van een gewasbeschermingsmiddel.

Groot struikelblok bij deze interpretatie van receptuursysteem is de vraag wie verantwoordelijk is voor schade, oogstderving en/of kwaliteitsverlies ten gevolge van het weigeren van een recept.

De commissie Gewasbescherming Glastuinbouw (Cie. Alders) heeft eind jaren '90 gekeken naar de mogelijkheden van receptuur en gecontroleerde distributie, als oplossingsrichtingen voor het terugdringen van illegaal gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de glastuinbouw.

De conclusie in het deelproject van de Cie. Alders is dat een plantendokter onoverkomelijke bezwaren geeft m.b.t. verantwoordelijkheden en logistiek. De in dat deelproject gemelde bezwaren zijn nog steeds van toepassing.

De tweede wijze van interpretatie komt (?) vanuit de bestaande systemen (zoals Regulering Grondontsmettingsmiddelen) of de systemen die er zijn geweest (zoals voor gebruik van dichloorvos). Deze systemen worden wel receptuursystemen genoemd (??? 1^e interpretatie noem je ook receptuursysteem, klopt dat???), maar de term vergunning is hierbij meer van toepassing dan de term receptuur. Deze interpretatie van de motie is in dit rapport verder uitgewerkt.

Een vergunningsysteem is een systeem waarbij door een overheidsinstantie (geen) toestemming wordt gegeven aan een teler, indien deze (niet) voldoet aan gestelde criteria. Een vergunningsysteem kan een beperkte bijdrage leveren aan een effectief middelenpakket, namelijk in die gevallen waarbij:

1. een (toepassing van een) gewasbeschermingsmiddel alleen op vergunning voldoende waarborg biedt voor het naleven van de restricties op het etiket (controle en handhaving),
2. alleen met een vergunning het gebruik zodanig beperkt kan worden dat (de toepassing van) het middel toelaatbaar is.

Aangezien in zeer beperkte gevallen deze twee redenen oorzaak zijn van het niet overgaan tot toelating, heeft een vergunningsysteem maar een beperkte bijdrage aan

een effectief middelenpakket. Dat blijkt ook uit het relatief geringe aantal voorbeelden met betrekking tot een vergunningsstelsel.

Voor het toepassen van gewasbeschermingsmiddelen is een toelating nodig. Alleen via ontheffing op grond van artikel 16a of artikel 16aa van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 is het mogelijk af te wijken van de toelatingscriteria. Dit geldt ook voor geïntegreerde teelt op gecertificeerde bedrijven.

Een vergunningsstelsel kan een meerwaarde leveren, indien een versterking van de controle en handhaving of een beperking van het gebruik gewenst is.

De nadelen van een vergunningsstelsel zijn lastenverzwaring en negatieve beeldvorming (van alle toepassingen) van het middel.

Gezien de nadelen verdient het de voorkeur een vergunningsstelsel slechts in incidentele situaties in te zetten, namelijk daar waar een extra waarborg of beperking van het gebruik noodzakelijk is. Een vergunningsstelsel is in ieder geval geen instrument om de toelating van substantieel meer gewasbeschermingsmiddelen tot stand te brengen.

1 Inleiding en aanpak

1.1 Aanleiding en doel van het project

In het overleg van de Tweede Kamer op 12 november 2001 over de nota 'Zicht op gezonde teelt' is de motie van de leden Feenstra en Geluk aangenomen. De regering wordt hierin verzocht om een verkenning van een receptuursysteem uit te werken. In de motie staat centraal dat receptuur de mogelijkheid biedt om niet algemeen beschikbare gewasbeschermingsmiddelen, onder instructies, als correctiemiddel in te zetten voor geïntegreerde teelt op gecertificeerde bedrijven (tekst motie in bijlage 1). Directie Landbouw heeft het Expertisecentrum LNV gevraagd om de mogelijkheden te verkennen die een receptuursysteem bij de toelating van gewasbeschermingsmiddelen zou kunnen bieden.

Doel van het project: verkenning van de mogelijkheden van een receptuursysteem bij de toelating van gewasbeschermingsmiddelen.

In deze verkenning is van belang of en hoe receptuursystemen een bijdrage kunnen leveren aan het in stand houden of tot stand brengen van een voldoende breed pakket toegelaten gewasbeschermingsmiddelen (effectief middelenpakket).

1.2 Aanpak project

Er is eerst naar bestaande literatuur gekeken, omdat er al veel onderzoek is geweest naar de mogelijkheden van receptuursystemen, vooral ten behoeve van de werkzaamheden van de Commissie Gewasbescherming Glastuinbouw. Daarna is er een discussie gehouden met een aantal medewerkers van de PD en het EC-LNV. De verkregen informatie is als basis gebruikt voor de discussie met Agrodīs, CLM, CTB, LTO-Nederland, MPS, Nefyto, PD en Vewin. De deelnemers aan beide discussiebijeenkomsten en de betekenis van de afkortingen staan genoemd in bijlage 2.

Ten behoeve van de Tweede Kamer is het totale pakket aan informatie gebruikt om dit rapport op te stellen.

1.3 Opzet van het rapport

Dit eerste hoofdstuk gaat over de probleemstelling, achtergrond en aanpak van het project.

Gezien de verschillende beelden die er bestaan bij een receptuursysteem wordt er in hoofdstuk 2 eerst ingegaan op de terminologie.

De voor- en nadelen en mogelijkheden worden aangegeven in hoofdstuk 3.

De conclusies en aanbevelingen zijn verwoord in hoofdstuk 4.

2 Receptuur, vergunning, gecontroleerde distributie

De term receptuursysteem is al vaak gebruikt, waarbij niet iedereen hetzelfde beeld heeft van een receptuursysteem. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de terminologie en welke interpretatie van de term receptuursysteem verder wordt uitgewerkt in dit project.

2.1 Receptuursysteem

In de glastuinbouw heeft de commissie Gewasbescherming Glastuinbouw (Cie. Alders) eind jaren '90 oplossingsrichtingen onderzocht voor het terugdringen van illegaal gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de glastuinbouw (commissie Alders 2000). Daarbij is in één van de deelprojecten gekeken naar de mogelijkheden van receptuur en gecontroleerde distributie, met als doel vergroting van de controle en handhaving.

Een receptuursysteem voor gewasbeschermingsmiddelen houdt in dat gewasbeschermingsmiddelen alleen op recept bij de handel verkrijgbaar zijn en vervolgens toegepast mogen worden. Daarbij is een recept een voorschrift van een plantendokter (na diagnose) voor gebruik van een gewasbeschermingsmiddel.

Groot struikelblok bij een receptuursysteem is de vraag wie verantwoordelijk is bij het weigeren van een recept, indien weigering leidt tot schade, oogstderving en/of kwaliteitsverlies. De conclusie in het deelproject van de Cie. Alders is dat een plantendokter onoverkomelijke bezwaren geeft vanwege risicoaansprakelijkheid (de plantendokter neemt beslissingen die ingrijpen op het bedrijf van een teler). Daarnaast is een receptuursysteem bezwaarlijk vanwege de logistieke problemen bij het optreden van calamiteiten (epidemie). De in dat deelproject gemelde bezwaren zijn niet veranderd en nog steeds van toepassing.

2.2 Gecontroleerde distributie

De Cie. Alders heeft ook gekeken naar de mogelijkheden van gecontroleerde distributie. De Cie. Alders concludeerde dat gecontroleerde distributie de meest haalbare optie is van de mogelijkheden die de commissie heeft onderzocht. Gecontroleerde distributie is een systeem waarbij het verkopen van bepaalde middelen slechts wordt toegestaan aan handelaren in gewasbeschermingsmiddelen die aan bepaalde voorwaarden voldoen (afgebakende groep). Eén van de belangrijkste voorwaarden voor gecontroleerde distributie is een goed (inzichtelijk) systeem ter registratie van de handelstroom van de betrokken gewasbeschermingsmiddelen.

Het (gecontroleerd) verkopen mag alleen aan telers die ook aan bepaalde voorwaarden voldoen. Een voorwaarde kan zijn het beschikken over een recept of vergunning, maar er kunnen ook andere voorwaarden (bijvoorbeeld een bepaald certificaat) gesteld worden.

Ter invulling van de gecontroleerde distributie heeft RODIS het R.C.S. (Registratie & controle systeem) ontwikkeld.

Sinds april 2001 is de Regeling Administratievoorschriften Gewasbeschermingsmiddelen 2001 van kracht op grond waarvan herkomst en bestemming van gewasbeschermingsmiddelen op een effectieve wijze kunnen worden getraceerd.

2.3 Gewasbeschermingsmiddelen op vergunning

Er zijn een aantal systemen (geweest) waarbij telers een gewasbeschermingsmiddel met extra restricties (naast de bepalingen op het etiket) mogen kopen en gebruiken, zoals voor gebruik van dichloorvos en Regulering grondontsmettingsmiddelen (RGO) (zie overzicht in bijlage 2). De telers krijgen een "recept" van de PD indien ze aan bepaalde voorwaarden voldoen

Deze systemen worden vaak receptuursystemen genoemd, maar deze term is feitelijk onjuist. De PD is geen plantendokter die gaat kijken of de plant (voldoende) ziek is en geeft ook niet aan welk middel daarvoor het beste ingezet kan worden. De PD bepaalt of de teler voldoet aan van tevoren gestelde criteria om in aanmerking te komen voor het toepassen van een bepaald middel. Voor deze manier van werken is de term vergunning voor toepassing van een gewasbeschermingsmiddel meer van toepassing. Vergunning is toestemming van de overheid om in bepaalde gevallen af te wijken van bestaande wettelijke voorschriften ofwel enige handeling waar speciaal toezicht is vereist in het algemeen belang. Daarbij wordt een set restricties of criteria gesteld om wel of niet in aanmerking te komen voor een vergunning.

De teler/teelt/bedrijf moet voldoen aan gestelde eisen voor vergunning.

2.4 Conclusie

De motie gaat uit van de inzet van niet algemeen beschikbare gewasbeschermingsmiddelen, als correctiemiddel, onder instructies. 'Onder instructies' zou daarbij kunnen worden geïnterpreteerd als een werkwijze waarbij een plantendokter na diagnose een recept uitschrijft. In dit hoofdstuk is aangegeven dat een receptuursysteem onoverkomelijke bezwaren geeft.

Het is ook mogelijk dat bij de motie is uitgegaan van de bestaande systemen (zoals Regulering Grondontsmettingsmiddelen) of de systemen die er zijn geweest (zoals voor gebruik van dichloorvos). Bij deze systemen is de term vergunning meer van toepassing dan receptuur. Een vergunningsstelsel is een stelsel waarbij door een overheidsinstantie (geen) toestemming wordt gegeven aan een teler, afhankelijk van het (niet) voldoen aan gestelde criteria.

Deze interpretatie van de motie wordt in dit rapport verder uitgewerkt.

Een vergunning wordt gegeven aan een teler. Om ook de aanschaf van de gewasbeschermingsmiddelen te reguleren en te zorgen dat alleen telers met een vergunning het middel kunnen aanschaffen, is koppeling met gecontroleerde distributie gewenst.

3 Voor-, nadelen en mogelijkheden van middelen op vergunning

3.1 Twee mogelijkheden om af te wijken van toelatingscriteria

Een gewasbeschermingsmiddel mag pas worden toegepast indien de toepassing van dat middel een toelating heeft.

Bij de toelatingsaanvraag wordt bepaald of een gewasbeschermingsmiddel, volgens het voorgesteld gebruik (concept etikettekst) wel of niet voldoet aan de toelatingscriteria.

Indien de toepassing van een gewasbeschermingsmiddel voldoet aan de toelatingscriteria dan wordt een toelating gegeven met de voorwaarden voor toepassing op het etiket. Indien er geen mogelijkheden te bedenken zijn waarop een toepassing van het gewasbeschermingsmiddel aan de toelatingscriteria kan voldoen dan mag het middel niet worden toegelaten, ook niet als correctiemiddel op vergunning.

De enige wettelijke mogelijkheden om middelen die niet aan de toelatingscriteria voldoen toch legaal te kunnen gebruiken, zijn via ontheffing op grond van artikel 16a of via artikel 16aa van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962.

Een vergunningsstelsel kan daarbij overwogen worden, maar is niet als voorwaarde verbonden aan genoemde artikelen.

3.2 Voor- en nadelen vergunningsstelsel

Een toepassing van een gewasbeschermingsmiddel kan in zijn algemeenheid gezien niet toelaatbaar zijn, maar met een vergunningsstelsel mogelijk wel. De meerwaarde van een vergunningsstelsel ligt in de mogelijkheden tot het stellen van extra voorwaarden (criteria voor vergunning), de gereguleerde aanvraag en gereguleerde afgifte. Dit geeft de mogelijkheid tot het beperken van het gebruik en het verbeteren van de controle en handhaving. Indien de toelating gekoppeld is aan een vergunning kunnen deze voordelen leiden tot het verkrijgen of behouden van de toelating..

Voordeel van vergunning

?? Verhogen of op andere wijze invullen van de controle en handhaving.

?? Beperken gebruik, door restricties voor gebruik en door extra psychologische en administratieve drempel (teler denkt nog eens een keer extra na voordat hij het initiatief neemt om het middel in te zetten).

De gereguleerde aanvraag en afgifte heeft ook nadelen.

Een vergunningsstelsel geeft daardoor namelijk een lastenverzwaring, zowel financieel, administratief als in tijd. Een systeem moet worden opgezet; heldere, eenduidige, controleerbare criteria moeten worden bedacht; aanvraagprocedure en instantie moeten worden ingesteld. Diverse organisaties zijn hier doorgaans bij betrokken (zoals LTO Nederland, betreffende toelatingshouder(s) of Nefyto, handel, LNV).

Nadat het systeem operationeel is, moet een teler een vergunning aanvragen bij de verlenende instantie. Deze instantie moet bepalen of de teler aan de criteria voor vergunning voldoet. Vervolgens wordt een vergunning afgegeven, waarna de teler met vergunning het middel kan verkrijgen bij de handel.

Alle betrokken instanties moeten een transparante en controleerbare administratie bijhouden.

De AID moet het geheel (kunnen) controleren.

Het opzetten en operationaliseren van een systeem kost alle betrokken instanties en de teler tijd, zowel in uren als in doorlooptijd, en tijd kost geld.

Een ander nadeel van een gewasbeschermingsmiddel op vergunning is dat er een negatief beeld ontstaat van het middel. Indien er voor één toepassing van het middel een noodzaak is tot vergunning dan moeten ook alle andere toepassingen van het middel aan een vergunning worden verbonden, teneinde de afgifte en gebruik van het gewasbeschermingsmiddel controleerbaar te houden. Dat betekent dat ook de toepassingen van het middel waar geen noodzaak tot vergunning is, uit oogpunt van handhaafbaarheid, niet meer vrij verkrijgbaar zijn. Dit heeft een negatief effect op het imago van het gewasbeschermingsmiddel. Daarom zal een toelatingshouder van het middel in het algemeen alleen mee willen werken, indien er een noodzaak is.

Nadelen

?? Een vergunningsstelsel geeft een lastenverzwaring, zowel administratief, financieel als in tijd, bij de teler en bij de instantie(s) betrokken bij het opzetten en uitvoeren van een systeem.

?? De beeldvorming van het middel op vergunning is negatief (imago).

Gezien de nadelen van een vergunningsstelsel is het aannemelijk om slechts tot vergunning over te gaan indien er een gegronde reden is.

In bijlage 2 wordt een overzicht gegeven van de systemen die er zijn of zijn geweest en de redenen waarom op deze systemen is overgegaan.

3.3 Vergunningsstelsel: beperkte bijdrage aan effectief middelenpakket

Een vergunningsstelsel kan een beperkte bijdrage leveren aan een voldoende breed pakket toegelaten gewasbeschermingsmiddelen (effectief middelenpakket). In de eerste plaats indien een waarborg van extra controle op het voldoen aan de restricties op het etiket nodig is. Dit is het geval indien het etiket een groot aantal of ingewikkelde restricties bevat, waarbij (bij de toelating) de verwachting is dat met alleen het etiket de controle en handhaving ernstig in het geding komt.

De tweede mogelijkheid waarbij een vergunningsstelsel een bijdrage kan leveren aan het verkrijgen/behouden van een toelating, is indien de individuele toepassing van een middel voldoet aan de milieucriteria, maar bij metingen in de praktijk toch overschrijding van de normen voorkomen. Een vergunningsstelsel maakt het mogelijk dat het middel beperkt (volumebeperking) en gecontroleerd gebruikt wordt. Dit kan dan leiden tot toelaatbare concentraties bij metingen in de praktijk, waardoor de toelating behouden kan blijven.

De toelaatbare concentraties gewasbeschermingsmiddel in het grond- en oppervlaktewater zijn daarbij voor Nederland de belangrijkste milieucriteria. Dichloorvos in de glastuinbouw is hiervan een voorbeeld. Het CTB wilde tot beëindiging van diverse toepassingen overgaan, omdat bij metingen in de praktijk de norm voor waterorganismen aanzienlijk werd overschreden. De toelatingshouders hebben een aanvraag tot "onmisbaarheid" gedaan en onderbouwd, waarna er een vergunningsstelsel is opgezet.

Er zijn een gering aantal voorbeelden waarbij een vergunningsstelsel heeft bijgedragen aan een effectief middelenpakket. Er kan geconcludeerd worden dat een vergunningsstelsel in theorie een bijdrage kan leveren aan een effectief middelenpakket, maar dat de bijdrage in de praktijk zeer gering is. Een vergunningsstelsel kan een effectief middelenpakket ondersteunen, maar niet tot stand brengen.

3.4 Mogelijkheden van vergunningsstelsel i.v.m. EU harmonisatie

Nieuwe gewasbeschermingsmiddelen of middelen waarvan de werkzame stof op annex I van de richtlijn staat, kunnen alleen toegelaten worden met in achtneming van (de toelatingscriteria in) de Richtlijn 91/414/EEG.

In de Uniforme Beginselen (de beginselen die een lidstaat moet hanteren voor de evaluatie en besluitvorming over de toelating van een middel) staat onder besluitvorming (algemene beginselen, punt 8) dat het mogelijk is om toepassingen die niet aan de toelatingscriteria voldoen, maar waarbij het voordeel opweegt tegen het nadeel, toch toe te laten met beperkingen voor gebruik. Dit geldt alleen voor de toelatingscriteria werkzaamheid en nevenwerkingen op planten.

De voordelen liggen onder andere op het vlak van vermindering opbouw resistentie van de ziekte of plaag, vermindering van versnelde afbraak, bijdrage aan de bevordering van geïntegreerde of organisch-biologische bestrijding, etc.

De beperkingen voor gebruik kunnen geregeld worden middels restricties op het etiket. Indien de beperkingen complex of moeilijk controleerbaar en handhaafbaar zijn, dan ligt koppeling met een vergunningsstelsel voor de hand.

Het opzetten van een vergunningsstelsel en/of verplichting tot registratie is niet strijdig met de EU richtlijn voor het harmoniseren van het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen (91/414/EEG), omdat distributie en registratie van gebruik onderwerpen zijn waarover de lidstaten nationaal nog (nadere) regels mogen stellen.

3.5 Gewasbeschermingsmiddelen op vergunning bij calamiteiten

Artikel 16a van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 gaf alleen mogelijkheden om af te wijken van bepalingen in de Bestrijdingsmiddelenwet indien de plantaardige productie door onvoorziene en op geen enkele andere wijze te bestrijden gevaren wordt bedreigd. Problemen die ontstaan door het intrekken van toelatingen (landbouwkundig belang) zijn te voorzien en vallen daarmee niet onder artikel 16a. Om dit soort problemen op te lossen is recent artikel 16aa opgenomen in de Bestrijdingsmiddelenwet.

Artikel 16aa biedt een grondslag tot het verlenen van vrijstelling of ontheffing voor gevallen waarin sprake is van een landbouwkundige noodzaak. Artikel 16aa is toepasbaar voor gewasbeschermingsmiddelen op basis van reeds toegelaten werkzame stoffen, die in EU-verband nog niet beoordeeld zijn, maar waarvan de beoordeling wel door de industrie wordt verdedigd. Artikel 16aa geldt dus niet voor nieuwe stoffen of voor stoffen op annex I van EU richtlijn 91/414 (zie ook 3.4), daarvoor zijn geen mogelijkheden om af te wijken van de criteria uit 91/414/EG. Aan een vrijstelling of ontheffing op basis van artikel 16aa worden voorwaarden verbonden.

Gezien de lastenverzwaring van een vergunningsstelsel is het zinvol om aan een vrijstelling of ontheffing op basis van artikel 16aa niet standaard een vergunningsstelsel te verbinden, maar slechts indien extra controle en handhaving, dan wel beperking van het gebruik noodzakelijk is.

3.6 Geïntegreerde gewasbescherming op gecertificeerde bedrijven

De motie van de leden Feenstra en Geluk gaat uit van de mogelijkheid om, met receptuur/vergunning, niet algemeen beschikbare gewasbeschermingsmiddelen als correctiemiddel in te zetten voor geïntegreerde teelt op gecertificeerde bedrijven. Gewasbeschermingsmiddelen die in geïntegreerde teelt worden ingezet moeten aan de toelatingscriteria voldoen.

In theorie is het mogelijk dat geïntegreerde teelt zodanig ingericht is dat gewasbeschermingsmiddelen in het algemeen niet aan de toelatingscriteria voldoen, maar bij toepassing in geïntegreerde teelt wel. De toelating kan dan gekoppeld worden aan het certificaat voor geïntegreerde teelt. Gecontroleerde distributie is dan voldoende. Een vergunningsstelsel is hier niet van aanvullende waarde.

Op dit moment is deze optie theoretisch, omdat zaken als frequentie en toepassingsomstandigheden via de etikettekst geregeld kunnen worden. Hiervoor is geen vergunningsstelsel vereist.

Natuurlijk gelden de mogelijkheden van de artikelen 16a of 16 aa van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 (zie ook 3.1 en 3.5) ook voor geïntegreerde teelt, indien de situatie en het betreffende gewasbeschermingsmiddel voldoen aan de voorwaarden van deze artikelen. Zoals in 3.5 al aangegeven is een vergunning niet als standaardvoorwaarde gekoppeld aan de genoemde artikelen.

4 Conclusies en aanbevelingen

Aanleiding tot het opstellen van dit rapport is de door de Tweede kamer aangenomen motie van de leden Feenstra en Geluk. Er is ingegaan op de mogelijkheden van een receptuursysteem bij de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en de bijdrage aan een voldoende breed pakket toegelaten gewasbeschermingsmiddelen (effectief middelenpakket).

De term receptuur in de motie kan worden geïnterpreteerd als een werkwijze waarbij een plantendokter na diagnose een recept uitschrijft voor toepassing van een gewasbeschermingsmiddel.

Uit onderzoek van de commissie Gewasbescherming Glastuinbouw (cie. Alders) komt naar voren dat een receptuursysteem, met een plantendokter voor het uitschrijven van recepten (na diagnose), onoverkomelijke bezwaren geeft m.b.t. verantwoordelijkheden en logistiek. Deze bezwaren zijn nog steeds van toepassing. Er is geen instantie die de verantwoordelijkheid en de risicoaansprakelijkheid van de teler over wil of kan nemen.

De motie kan bezien worden vanuit de bestaande systemen (zoals Regulering Grondontsmettingsmiddelen) of de systemen die er zijn geweest (zoals 'dichloorvos'), die ook wel receptuursystemen genoemd worden. Bij deze systemen is de term vergunning echter meer van toepassing dan de term receptuur. Deze interpretatie van de motie is in dit rapport verder uitgewerkt.

Een vergunningsstelsel, met criteria voor het wel of niet in aanmerking komen voor een vergunning, kan een beperkte bijdrage leveren aan een effectief middelenpakket, namelijk in die gevallen waarbij:

1. een (toepassing van een) gewasbeschermingsmiddel alleen op vergunning voldoende waarborg biedt voor het naleven van de restricties op het etiket (controle en handhaving),
2. alleen met een vergunning het gebruik zodanig beperkt kan worden dat (de toepassing van) het middel toelaatbaar is,

Aangezien in beperkte gevallen deze twee redenen oorzaak zijn van het niet overgaan tot toelating, heeft een vergunningsstelsel maar een beperkte bijdrage aan een effectief middelenpakket. Dat blijkt ook uit het relatief geringe aantal voorbeelden met betrekking tot een vergunningsstelsel.

Voor het toepassen van gewasbeschermingsmiddelen is een toelating nodig. Alleen via ontheffing op grond van artikel 16a of artikel 16aa van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 is het mogelijk af te wijken van de toelatingscriteria. Een vergunningsstelsel kan daarbij een meerwaarde leveren, indien een versterking van de controle en handhaving of een beperking van het gebruik gewenst is. De nadelen van een vergunningsstelsel zijn lastenverzwaring en negatieve beeldvorming (van alle toepassingen) van het middel.

Gezien de nadelen verdient het de voorkeur een vergunningsstelsel slechts in incidentele situaties in te zetten, namelijk daar waar een extra waarborg of beperking van het gebruik noodzakelijk is. Een vergunningsstelsel is in ieder geval geen instrument om de toelating van substantieel meer gewasbeschermingsmiddelen tot stand te brengen.

Literatuurlijst

Brombacher, Pauline, Hans Schollaart, Christ Smeekens. *Een beproefd recept: beleidsmatige evaluatie receptuursysteem dichloorvos*. Informatie- en kennisCentrum Landbouw. Ede, april 1999.

College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen (CTB). *Evaluatie van het systeem van gecontroleerde distributie en gecontroleerd gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op basis van de werkzame stof dichloorvos*, CTB. Wageningen, 9 december 1998.

Commissie Gewasbescherming Glastuinbouw. *Het terugdringen van illegaal gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de glastuinbouw*, Eindrapport. Oktober 2000.

Edens, J.T. et all. *Systeemgerichte benadering van het toelatingsbeleid voor bestrijdingsmiddelen: een inventarisatie van systemen*. Expertisecentrum LNV. Ede, nr 2002/076, juni 2002.

Ekkens, J.J., P.A.M. Besseling, G.H. Horeman. *Evaluatie Meerjarenplan Gewasbescherming: eindevaluatie van de taakstellingen over de periode 1990-2000*. Expertisecentrum LNV. Ede, nr. 2001/042, oktober 2001.

Esch, J. van, P. Jellema, J. H. Schollaart. *MJPG-Plus-Receptuur: Inventarisatie mogelijkheden extra maatregelen vanuit de overheid bij het niet halen van de MJPG-doelstellingen*. Informatie- en KennisCentrum Landbouw. Ede, december 1998.

Vries, S. de. *Gecontroleerde Distributie en Receptuursystemen: een inventarisatie van factoren en elementen die bijdragen aan een verdere ontwikkeling van een systeem van gecontroleerde distributie en receptuur*. Directie Landbouw, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Den Haag, juni 1997.

Bijlage 1 Kopie motie Feenstra en Geluk

Gewasbeschermingsbeleid

Motie van de leden Feenstra en Geluk
Voorgesteld in het Notaoverleg van 12 november 2001

De Kamer,
gehoord de beraadslaging,

Overwegende dat geïntegreerde teelt op gecertificeerde bedrijven een voldoende breed pakket van toegelaten middelen vergt;

Overwegende dat de breedte van het pakket bepaald wordt door enerzijds het voldoen aan de gestelde criteria en anderzijds door de bestaande mogelijkheden m.b.t. wederzijdse erkenning, voorlopige toelatingen en derden-gebruik;

Overwegende dat een receptuursysteem de mogelijkheid biedt niet-algemeen beschikbare middelen als ultiem correctiemiddel onder instructie gericht te kunnen inzetten;

Overwegende dat voor receptuursystemen verschillende modellen bestaan en aspecten uitwerking verdienen;

Verzoekt het kabinet een verkenning van een receptuursysteem uit te werken en aan de Kamer toe te zenden,

En gaat over tot de orde van de dag.

Feenstra
Geluk

Bijlage 2 Deelnemers discussie

Discussie Plantenziektenkundige dienst (PD) en Expertisecentrum-LNV (EC-LNV):

PD: J.T. Edens, P. Jellema, P.A. Oomen.

EC-LNV: mw. G.H. Horeman, mw. A.T. Zweep.

Discussie breder:

Agrodis (voor de gewasbeschermingsmiddelenhandel): L.J. Melissen (telefonisch)

CLM (Centrum voor Landbouw en Milieu): P.C. Leendertse, T. Vermeulen

CTB (College voor Toelating van bestrijdingsmiddelen): A.W.H.M. Meijs

LTO-Nederland (land- en tuinbouw organisatie): J.J.G.W. Ottenheim

MPS (milieuproject Sierteelt): F. van der Helm

Nefyto (voor de gewasbeschermingsmiddelenfabrikanten): M.L.C. van Assen.

PD: P. Jellema

Vewin (vereniging van waterbedrijven): A.D. Bannink

Bijlage 3 Vergunningsystemen

Een overzicht van de vergunningsystemen die er zijn (geweest):

1. 'Rode luis en imidacloprid in paprika': rode luis (kleurvariant van de groene perzikluis) was resistent tegen pirimicarb, daardoor was MBT (milieubewuste teelt) niet mogelijk, want de toegelaten middelen hadden een nevenwerking (doden) op biologische bestrijders. De PD heeft een vergunningsstelsel opgezet voor toepassing imidacloprid.
Er waren resultaten van proeven ten behoeve van de toelatingsaanvraag in NL, het middel zat in de procedure voor aanvraag toelating en was in het buitenland toegelaten. Vooruitlopend op de toelating is een soort voorlopige toelating, op basis van het toenmalige artikel 16a, gegeven voor toepassing van imidacloprid in MBT op vergunning van de PD. Voorwaarden vergunning: MBT teler, norm inzet biologische bestrijders, rode luis aanwezig. De Plantenziektenkundige Dienst (PD) controleerde de voorwaarden en gaf recept/vergunning.
Het stelsel was operationeel van 1994 tot 1995. Het stelsel was controleerbaar en uitvoerbaar.
2. Dichloorvos: stelsel van gecontroleerde distributie en gebruik. Telers van geïntegreerde teelt (MBT of MPS, certificaat tonen) of uitgangsmateriaal (controle door NAK tuinbouw) konden recept/vergunning krijgen bij PD indien dichloorvos voor de teelt was toegelaten, spuitlicentie, gelimiteerde hoeveelheid (areaal en frequentie, maximale hoeveelheid werd aangegeven). Teler kon middel verkrijgen bij handelaar aangesloten bij Stichting Rodis. Deze handelaar mocht alleen verstrekken aan telers met een vergunning van de PD.
LTO initiatiefnemer van stelsel, CTB heeft stelsel opgesteld, in samenspraak met bedrijfsleven, op basis van onmisbaarheid voor geïntegreerde teelt en uitgangsmateriaal. Uitvoering en controle bij PD.
Stelsel was controleerbaar (behalve dat middel op ander gebied (klein verpakking) wel vrij verkoopbaar was) en uitvoerbaar.
Gaf grote reductie gebruik dichloorvos en stimuleerde MBT (voor aardbeien, aubergine).
Het stelsel was operationeel van 1997 tot 2000 (met een onderbreking in 1998-1999).
Onmisbaarheid is juridisch mogelijk, maar dan wel voldoen aan onmisbaarheidscriteria Dossier gesneuveld op onvolledigheid.
3. Regulering Grondontsmettingsmiddelen (RGO): beperking frequentie van toepassing grondontsmettingsmiddelen naar 1:4 en nu 1:5. De reden tot opzetten stelsel was vermindering verbruik (middelen aangetroffen in drinkwater). Teler vraagt vergunning bij PD voor ontsmetten perceel(sgdeelte). PD houdt registratie bij. Controle PD en AID.
Beleid is in 1992 opgenomen in wetgeving.
Het stelsel was operationeel van 1993 en is nog op dit moment nog operationeel. Stelsel is controleerbaar en uitvoerbaar.
4. Streptomycine-sulfaat: reden tot receptuur was de kans op resistentie bij mens (toepasser) tegen antibioticum. Geregeld via Wettelijk Gebruiksvoorschrift waarin staat dat directeur PD noodzaak moet aangeven. Stelsel geldt voor appels en peer en boomkwekerijgewassen.
Telers vragen recept bij PD: gewas aanwezig, hoeveelheid aangegeven en bacterievuur aantasting in de buurt of jaar er voor.
Beperkt controleerbaar, omdat het via de dierhoek vrij verkrijgbaar is. Voordeel recept werkt beperkend. Middelen die op recept zijn moeten niet in andere sectoren vrij verkrijgbaar zijn. Het stelsel is op dit moment nog operationeel.

5. Acefaat tegen luizen in bomen: alleen toe te passen door Heidemij i.v.m. speciale toedieningsapparatuur. Geregeld via Wettelijk Gebruiksvoorschrift (etikettekst).

Certificaten.

In de huidige agrocertificaten, bijv. AgroMilieukeur, Milieu project sierteelt (MPS), worden in feite ook nadere restricties gebruikt. Binnen AgroMilieukeur zijn sinds de start van dit keurmerk (1994) een aantal middelen alleen toegestaan onder strenge voorwaarden. De telers zijn verplicht het gebruik te registreren en te beperken. Teler kunnen in geval van calamiteiten toch chemisch ingrijpen, terwijl het gebruik en de milieubelasting van de middelen zo laag mogelijk blijven. Deze aanpak is bovenwettelijk, omdat het gaat om het beperken van het gebruik van (voor die toepassing) toegelaten gewasbeschermingsmiddelen.