

Evaluatie van de nota

Duurzame gewasbescherming

Deelrapport Naleving

S.R.M. Janssens
J.W. Stokreef
A.B. Smit
H. Prins

LEI-rapport 2011-091
Januari 2012
Projectcode 2273000197
LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag

Het LEI kent de volgende onderzoeksvelden:



Sector & Ondernemerschap



Regionale Economie & Ruimtegebruik



Markt & Ketens



Internationaal Beleid



Natuurlijke Hulpbronnen



Consument & Gedrag

Evaluatie van de nota Duurzame gewasbescherming; Deelrapport Naleving

Janssens, S.R.M., J.W. Stokreef, A.B. Smit en H. Prins

LEI-rapport 2011-091

ISBN/EAN: 978-90-8615-563-7

Prijs € 15.25 (inclusief 6% btw)

60 p., fig., tab., bijl.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van Planbureau voor de Leefomgeving.

Foto omslag: Bas Beentjes/Hollandse Hoogte

Bestellingen

070-3358330

publicatie.lei@wur.nl

Deze publicatie is beschikbaar op www.lei.wur.nl.

© LEI, onderdeel van Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek, 2012
Overname van de inhoud is toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.

Inhoud

	Woord vooraf	7
	Samenvatting	8
	S.1 Belangrijkste uitkomsten	8
	S.2 Overige uitkomsten	8
	S.3 Methode	9
1	Inleiding	12
	1.1 Aanleiding	12
	1.2 Probleemstelling	13
	1.3 Doelstelling	13
	1.4 Afbakening	13
	1.5 Leeswijzer	13
2	Aanpak	14
	2.1 Materiaal	14
	2.2 Methode	14
3	Organisatie van de handhaving	15
	3.1 Wet- en regelgeving	15
	3.1.1 Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden	16
	3.1.2 Waterwet	16
	3.1.3 Lozingenbesluit Open Teelt en Veehouderij & Besluit glastuinbouw	16
	3.2 Actoren binnen de handhaving	17
	3.3 NWWA	18
	3.3.1 Rol NWWA bij handhaving	18
	3.3.2 Werkwijze NWWA bij handhaving	19
	3.3.3 Meerjarig handhavingsprogramma (2008-2011)	20
	3.3.4 Nalevingscontroles	22
	3.4 Waterschappen	23
	3.4.1 Algemeen	23
	3.4.2 Rol waterschappen bij handhaving	23
	3.5 Overige organisaties	24
	3.5.1 Welke organisaties zijn nog meer betrokken bij de handhaving?	24
	3.5.2 Welke rol spelen deze organisaties?	24
	3.5.3 Andere instanties	26
4	Resultaten en analyse	28
	4.1 Algemeen	28
	4.1.1 Handhaving tussen 1998 en 2010	28
	4.1.2 Handhaving in 2010	29
	4.2 Resultaten nalevingsrapportages AID 2006, 2008 en 2009	29
	4.2.1 Opzet en representativiteit	29
	4.2.2 Resultaten nalevingscontroles	32

4.2.3 Resultaten gewasmonsters	36
4.2.4 Toepassingscontroles 2010	38
4.2.5 Samenvatting	39
4.3 Resultaten programmatisch handhaven AID	39
4.4 Voorlichting en communicatie	41
4.5 Resultaten interviews waterschappen	41
4.6 Synthese	44
5 Discussie	47
5.1 Uitkomsten van het onderzoek	47
5.2 Kanttekeningen	48
6 Conclusies en aanbevelingen	52
6.1 Conclusies	52
6.2 Aanbevelingen	52
Literatuur en websites	54
Bijlagen	
1 Wet- en regelgeving	56
2 Overzicht waterschappen Nederland	59
3 Projecten	60

Woord vooraf

Op verzoek van de ministeries van Economie, Landbouw en Innovatie (EL&I) en Infrastructuur en Milieu (IenM), en afgestemd met de ministeries voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), is onder regie het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) de *Nota Duurzame gewasbescherming* geëvalueerd. De nota beschrijft het gewasbeschermingsbeleid voor de periode 1998-2010. Het PBL heeft deze eindevaluatie uitgevoerd in de periode 2010-2011 in samenwerking met Praktijkonderzoek Plant en Omgeving - Wageningen UR (PPO), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), de Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO) en CLM Onderzoek en Advies (CLM).

De genoemde instituten hebben de onderzoeksvragen, die ten behoeve van de eindevaluatie door de ministeries van EL&I en IenM waren geformuleerd, per thema gedetailleerd beantwoord in de volgende rapporten:

- deelrapporten economie en naleving, onder verantwoordelijkheid van PPO en met medewerking van LEI, onderdeel van Wageningen UR en de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA);
- deelrapport milieu, onder verantwoordelijkheid van het RIVM en met medewerking van Alterra - Wageningen UR, PBL en het Centrum voor Milieuwetenschappen Leiden (CML) van de Universiteit Leiden-CLM;
- deelrapport voedselveiligheid, onder verantwoordelijkheid van het RIVM en met medewerking van het RIKILT - Instituut voor Voedselveiligheid - Wageningen UR;
- deelrapport arbeidsveiligheid, onder verantwoordelijkheid van TNO;
- deelrapport kennisontwikkeling en -verspreiding, onder verantwoordelijkheid van CLM en met medewerking van PPO;
- deelrapport biologische bestrijders, verantwoordelijkheid van CLM en met medewerking van de NVWA;
- deelrapport fytosanitair beleid, verantwoordelijkheid van CLM en met medewerking van de NVWA.

Op basis van deze acht rapporten heeft het PBL een syntheserapport geschreven met de belangrijkste bevindingen uit de deelstudies.

Het PBL heeft een wetenschappelijke klankbordgroep ingesteld voor een wetenschappelijk oordeel over de deelstudies en de synthese. Deze wetenschappelijke klankbordgroep heeft positief geoordeeld over de gebruikte methoden en over de manier waarop de uitkomsten zijn geïnterpreteerd. De wetenschappelijke klankbordgroep stond onder voorzitterschap van dr. ir. J.E. van den Ende, algemeen directeur van de Plant Sciences Group van Wageningen UR (University & Research centre).

Bij de uitvoering van de studies is gebruik gemaakt van vele suggesties van de wetenschappelijke klankbordgroep, de maatschappelijke klankbordgroep, de betrokken ministeries en de samenwerkende instellingen.

Dit rapport betreft de deelstudie naleving. Het onderzoek is uitgevoerd door Bas Janssens, Jan Willem Stokreef, Bert Smit en Henri Prins. Een woord van dank gaat uit naar medewerkers van de NVWA en waterschappen die via interviews en commentaren aanvullende informatie verstrekten.

Samenvatting

S.1 Belangrijkste uitkomsten

Het is onmogelijk de naleving van het gewasbeschermingsbeleid over de gehele periode 1998-2010 weer te geven.

Het is onmogelijk de naleving van het gewasbeschermingsbeleid inclusief bijbehorende trends over de gehele periode 1998-2010 weer te geven. Van de nalevingsrapportages van de NWWA/AID waren ten tijde van het onderzoek enkel de nulmetingen beschikbaar. Door veranderende wetgeving, andere inzichten over handhaving, de insteek van programmatisch handhaven en nieuwe bemonsteringsmethoden is en wordt de handhaving regelmatig aangepast en zijn langetermijnontwikkelingen moeilijk te geven. ([zie paragraaf 5.1, Trends](#))

Uit de rapportages van de afgelopen jaren (2005 en later) komt wel een beeld naar voren over de naleving in die periode (figuur 1), dat over de sectoren vergelijkbaar is. De naleving op de onderzoekspunten spuitlicentie, zorgvuldigheid, hygiëneverordening is in alle onderzochte sectoren groter dan 90%. De toepassingscontroles binnen de 14-meterzone vanaf de sloot, waar het Lozingenbesluit Open Teelt en Veehouderij (LOTV) van toepassing is, laten een veel lagere naleving zien, namelijk tussen de 50% en 70%. ([Zie paragraaf 5.1](#))

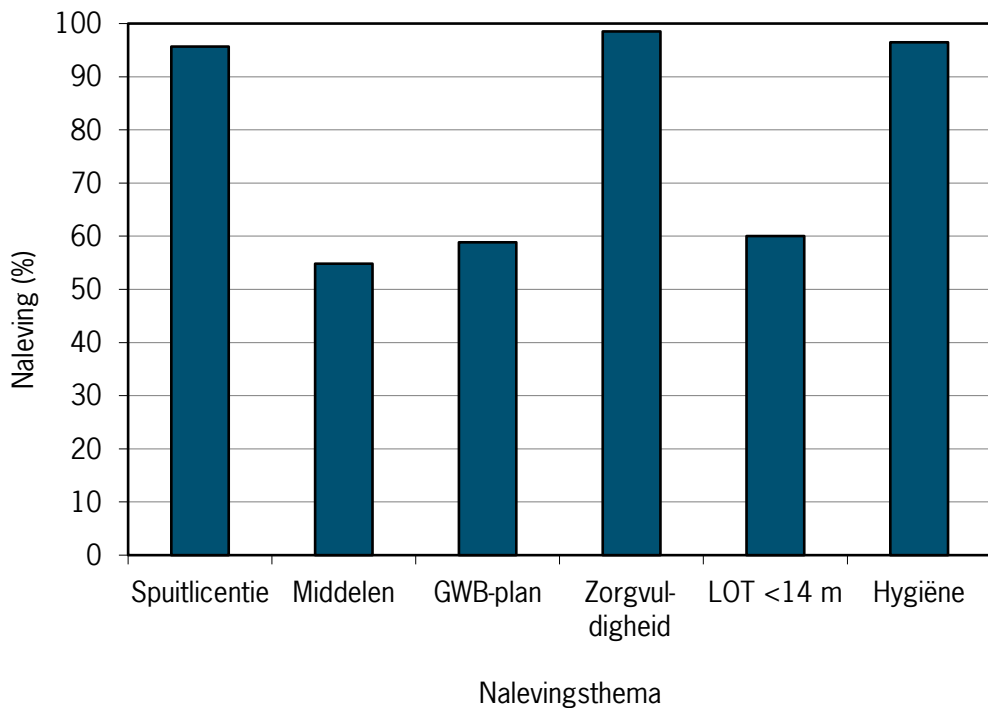
De belangrijkste overtredingen die in de rapportages naar voren komen zijn:

- Het gewasbeschermingsplan ontbreekt of is onvolledig;
- Men heeft middelen op voorraad die niet (meer) zijn toegelaten;
- Men gebruikt niet (meer) toegelaten middelen; Dit kunnen zowel Nederlandse als buitenlandse middelen zijn;
- Er worden middelen gebruikt in strijd met de voorschriften;
- Men gaat onzorgvuldig om met de middelen tijdens opslag en gebruik zodat gevaar ontstaat voor mens en omgeving;
- Driftreducerende doppen worden onjuist gebruikt;
- Kantdoppen worden onjuist of niet gebruikt. ([Zie paragraaf 5.1, Overtredingen](#))

S.2 Overige uitkomsten

De vastlegging van handavingsgegevens bij AID en Waterschappen verloopt verschillend. Dat maakt de uitwisseling en vergelijkbaarheid van gegevens tussen deze organisaties lastig. De vraag is daarom of de selectie van risicogroepen en van bedrijven binnen die groepen optimaal verloopt. ([zie paragraaf 5.2, Samenwerking](#))

Figuur S.1 Naleving op zes thema's bij gewasbescherming; gemiddelden over sectoren a, b)



a) De onderzochte sectoren waren sierteelt onder glas, fruitteelt, akkerbouw, bloembollen, openbaar groen en golfbanen; b) Niet alle thema's zijn voor alle sectoren gemeten.

Bron: Diverse nalevingsrapportages AID (2006-2009).

S.3 Methode

De overheid wil weten in hoeverre de handelaren en gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen de wettelijke regels naleven en hoe de naleving ontwikkeld is tussen 1998 en 2010. ([Zie paragraaf 1.2](#))

De naleving is onderzocht door rapportages van de AID en de Waterschappen over verschillende jaren te analyseren en door gesprekken met diverse AID'ers en vertegenwoordigers van Waterschappen. ([Zie paragraaf 2.1](#))

In dit kader is allereerst het speelveld rond gewasbescherming in kaart gebracht. Uit deze inventarisatie, aangevuld met interviews, is afgeleid welke partijen mogelijk een rol spelen bij handhaving. Op grond daarvan bleken de AID en de Waterschappen de belangrijkste stakeholders. ([Zie paragraaf 3.2](#))

Summary

Evaluation of the Sustainable Crop Protection Memorandum Subreport on Compliance

S.1 Key findings

It is impossible to report on the compliance with the crop protection policy for the entire period 1998-2010.

It is impossible to report on the compliance with the crop protection policy, including related trends, for the entire period 1998-2010. Only the benchmark measurements from the Netherlands Food and Consumer Product Safety Authority/General Inspection Service compliance reports were available during the study. Changing legislation, new insights in enforcement, the utilisation of programmed enforcement, and new sampling methods have led to frequent changes in enforcement, making it difficult to report on long-term developments.

Reports from 2005 and later do give a picture of compliance in that period (Figure 1) which is commensurable to the rest of the sector. The compliance in terms of the research points spraying licenses, care, and hygiene regulations is greater than 90% in all sectors studied. The application checks within the zone measuring fourteen metres from the ditch, where the Discharge decision for open cultivation and cattle-breeding (LOTV) applies, reveal much lower rates of compliance, between 50% and 70%.

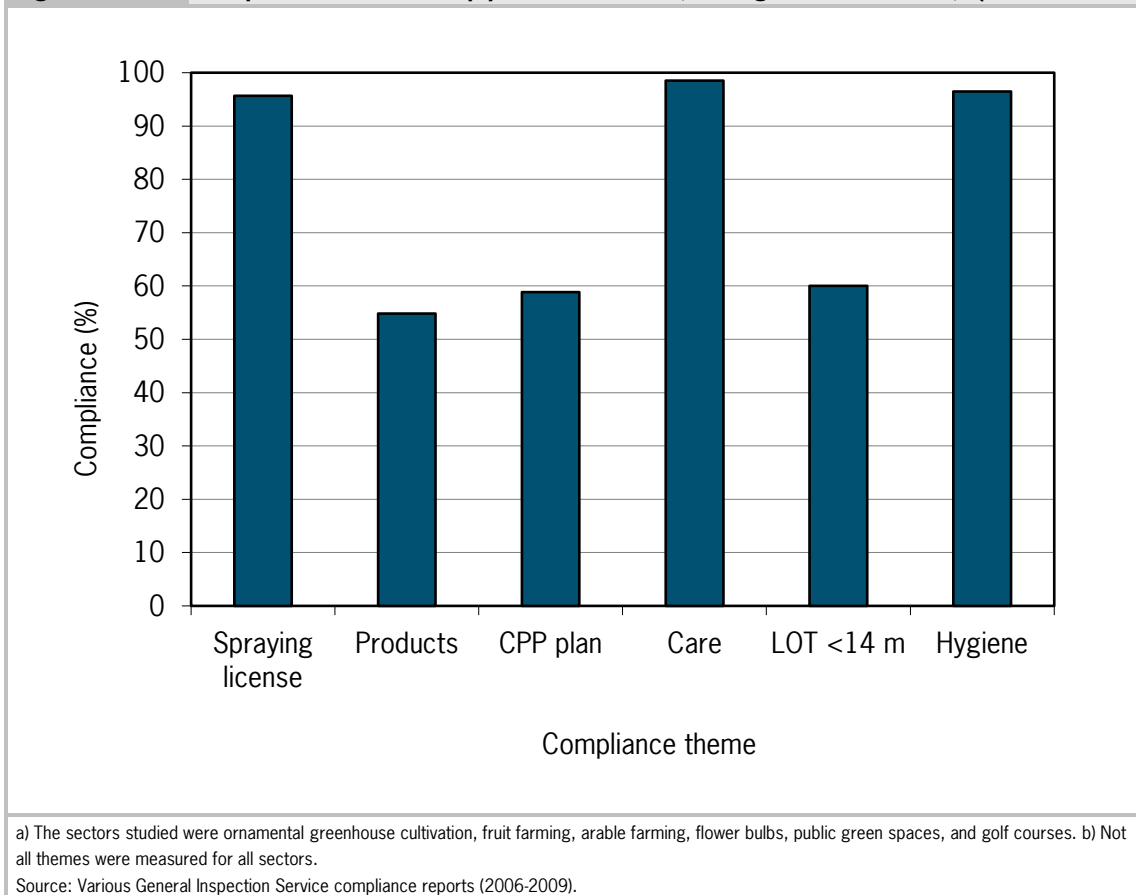
The most important violations listed in the reports are: The crop protection plan is not present or is incomplete.

- There are products being stored which are not or no longer permitted.
- Products are in use which are not or no longer permitted (this includes both Dutch and foreign products).
- Products are being used in a way which conflicts with standards.
- Products are being stored and/or used in a way which presents a hazard to humans or the environment.
- Drift-reducing nozzles are used incorrectly.
- Angled nozzles are not used or are used incorrectly.

S.2 Complementary findings

The General Inspection Service and the Dutch Association of Water Boards each gather data on enforcement differently. This makes it difficult for these organisations to exchange and compare data. The question, therefore, is whether the selection of risk groups and companies within those groups follows optimum procedure.

Figure S.1 Compliance within six crop protection themes, averaged over sectors a, b)



S.3 Methodology

The Dutch government wishes to know the degree to which traders and users of plant protection products comply with statutory regulations and how that compliance has developed between 1998 and 2010.

Compliance has been studied by analysing reports from various years from the General Inspection Service and the Association of Water Boards and by speaking with different representatives of those two organisations.

To this end, first of all the playing field relating to crop protection was sketched out. Together with interviews, this inventory was then used to derive which parties may play a part in enforcement. This showed that the General Inspection Service and the Association of Water Boards are the most important stakeholders.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Iedereen in Nederland die gewasbeschermingsmiddelen gebruikt of er in handelt heeft te maken met wet- en regelgeving. Deze regelgeving is gebaseerd op de wet gewasbescherming en biociden (Wgb), die in 2007 in werking is getreden. De Wgb is de vervanger van de bestrijdingsmiddelenwet uit 1962. De Wgb stelt algemene regels voor de handel in en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in Nederland, zowel uit een oogpunt van deugdelijkheid voor het doel waarvoor zij bestemd zijn, als uit een oogpunt van veiligheid en gezondheid van mens en dier, waarvan instandhouding gewenst is.

De Wgb bevat algemene regels. Om de Wgb een specifiekere invulling te geven is in 2000 het 'Lozingenbesluit Open Teelt en Veehouderij', kortweg LOTV geïntroduceerd. Dit besluit is gebaseerd op de bestrijdingsmiddelenwet 1962 en de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater (Wvo¹), en bevat maatregelen die tot minder uitspoeling van gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen naar het oppervlakte- en grondwater en tot minder emissie naar de lucht moeten leiden. Te denken valt aan het verplicht gebruik van driftarme spuitdoppen en het aanhouden van teelt- en spuitvrije zones langs open water. Het LOTV is er voor alle 'open teelten' zoals veehouderij, akkerbouw, bloembollen en fruitteelt. Omdat de glastuinbouw zijn eigen problemen kent is in 2002 het Besluit Glastuinbouw geïntroduceerd. Deze heeft dezelfde doelstellingen als het LOTV, maar is toegespitst op de glastuinbouw (inclusief sierteelt onder glas) en containerteelt.

Naast het LOTV, dat momenteel nog steeds van kracht is, is in 2001 de *Nota Zicht op gezonde teelt* opgesteld. Hierin is het gewasbeschermingsbeleid tot 2010 uitgestippeld. Het beleid in deze nota moest leiden tot een vermindering van de milieubelasting door gewasbeschermingsmiddelen van 95% in 2010 ten opzichte van 1998, met het behoud van economisch perspectief voor de gebruiker. Deze nota is in 2004 vervangen door de *Nota Duurzame gewasbescherming*, die dezelfde doelstelling heeft.

Door de vermindering van de milieubelasting wordt aan een belangrijk doel van de Wgb voldaan, namelijk het beperken van de risico's van gewasbeschermingsmiddelen voor natuur, mens en dier.

Om na te gaan of de wet- en regelgeving goed wordt nageleefd en dat iedereen zich aan de Wgb, het LOTV en het Besluit Glastuinbouw houdt worden er controles uitgevoerd door de Algemene Inspectiedienst (AID) en waterschappen.

In 2010 is de termijn voor de *Nota Duurzame gewasbescherming* verstreken, en wil de overheid nagaan of de doelen van het gewasbeschermingsbeleid ook daadwerkelijk gehaald zijn. Onder regie het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is de Nota Duurzame gewasbescherming via een aantal thema's geëvalueerd. Het onderdeel economie is een van de thema's die als deelproject is uitgevoerd. Het project economie richt zich op de economische doelstelling van de Nota Duurzame gewasbescherming, waarbij met name het effect van het gewasbeschermingsbeleid op de concurrentiepositie en het economisch perspectief van de agrarische bedrijven wordt onderzocht.

Binnen het project economie is handhaving c.q. naleving een afzonderlijk onderdeel. Nagegaan wordt in hoeverre de gebruikers en handelaren de regels die volgen uit de Wgb en nota's hebben nageleefd.

¹ De Wet Verontreiniging Oppervlaktewater is op 22-12-2009 vervallen en vervangen door de Waterwet.

1.2 Probleemstelling

In 2004 is de *Nota Duurzame gewasbescherming* opgesteld, waarin het gewasbeschermingsbeleid tot 2010 is uitgestippeld. Dit beleid moet in 2010 leiden tot een vermindering van de milieubelasting als gevolg van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen met 95% ten opzichte van 1998, met behoud van economisch perspectief voor de agrariër.

Vraagstelling

In de *Nota Duurzame gewasbescherming*, het LOTV, het Besluit Glastuinbouw en de Wgb zijn regels vastgelegd waaraan gebruikers en handelaren van gewasbeschermingsmiddelen zich dienen te houden. Maar in hoeverre worden de regels nageleefd? De AID en sinds 2009 de waterschappen voeren controles uit om na te gaan of de doelgroep de regels naleeft en treden zo nodig handhavend op. Tot oktober 2007, voerden waterschappen overigens ook al controles uit op grond van de LOTV.

Handhaving is het door de overheid toezicht houden op en zo nodig afdwingen van de naleving van door haar gestelde regels en heeft als doel het verbeteren van gedrag nu en in de toekomst.

De hoofdvragen in dit onderzoek zijn:

- Hoe vaak worden welke regels uit de Wgb en de besluiten niet nageleefd?
- Welk type overtredingen is er geconstateerd?
- Zijn er trends te zien over de periode 1998-2010?

1.3 Doelstelling

Doel van het onderzoek is het in kaart brengen van de naleving en handhaving van het gewasbeschermingsbeleid in Nederland (te weten: Wgb, LOTV, Besluit Glastuinbouw) over de periode 1998-2010.

1.4 Afbakening

Het onderzoek naar de naleving van het gewasbeschermingsbeleid wordt gebaseerd op rapportages over naleving in de agrarische sector, en richt zich alleen op Nederland. Er wordt niet gekeken naar het beleid in het buitenland. Het onderzoek richt zich met name op het naleefgedrag van de agrariërs. Voor openbaar groen waren nalevingsrapportages van golfbanen en gemeenten beschikbaar. Loonwerkers en andere beheerders van openbaar groen zoals hoveniers worden niet meegenomen in het onderzoek omdat van deze groepen geen nalevingsrapportages beschikbaar zijn. Deze eindevaluatie richt zich met name op de agrarische bedrijven.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstukken 2 tot en met 5 rapporteren over het onderzoek dat ten grondslag ligt aan het bij 1.3 beoogde doel. Hoofdstuk 2 behandelt de aanpak van het onderzoek. Hoofdstuk 3 gaat in op de organisatie van het gewasbeschermingsbeleid, de wetgeving en de betrokken instanties. In hoofdstuk 4 wordt het naleefgedrag van de agrarische sector in kaart gebracht. Hoofdstuk 5 bevat een aantal discussiepunten. De rapportage wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

2 Aanpak

2.1 Materiaal

Om het doel genoemd bij paragraaf 1.3 te bereiken is gebruik gemaakt van diverse bronnen. De belangrijkste bronnen zijn de AID en de waterschappen.

Databronnen

De AID heeft twee typen controles: algemene controles en nalevingscontroles. Voor de analyse zijn voornamelijk gegevens gebruikt uit de beschikbare nalevingsrapportages van de NWWA (AID). Deze geven een beeld over het naleefgedrag in de betreffende sectoren. Naast de nalevingsrapportages is gebruik gemaakt van de gegevens uit de tussenevaluatie 2006 (de Lauwere en Bremmer, 2006). Aanvullende informatie, met name van de waterschappen, is verkregen door interviews met medewerkers van enkele waterschappen en gesprekken met medewerkers van de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NWWA). Ook is gebruik gemaakt van publicaties van de waterschappen op internet.

Daarnaast zijn diverse openbare stukken en publicaties van de overheid (onder andere via www.overheid.nl) gebruikt om de wetgeving omtrent gewasbescherming in kaart te brengen.

2.2 Methode

Middels deskresearch is het overgrote deel van de informatie verzameld. Diverse websites, officiële publicaties en de *Tussenevaluatie nota Duurzame Gewasbescherming* zijn hierbij als bron geraadpleegd. De data van de NWWA/AID betroffen het aantal overtredingen op diverse thema's in een aantal sectoren uit de beschikbaar gestelde nalevingsrapportages 2006-2009. Deze gegevens zijn omgerekend naar 'nalevingscijfers'. Er is dus voor een positieve benadering gekozen. Dit omrekenen leverde hier en daar wat problemen op, omdat het aantal overtredingen per subthema soms afweek van de naleving op sectorniveau.

In de *Tussenevaluatie* (De Lauwere en Bremmer, 2006) is nadrukkelijker ingegaan op de naleving in enkele gewassen en productgroepen in plaats van sectoren. Ook correspondeerde de onderwerpen in de *Tussenevaluatie* slechts zeer beperkt met die van de nalevingsrapportages van latere jaren, wat een belemmering vormde voor het uitwerken van trends.

3 Organisatie van de handhaving

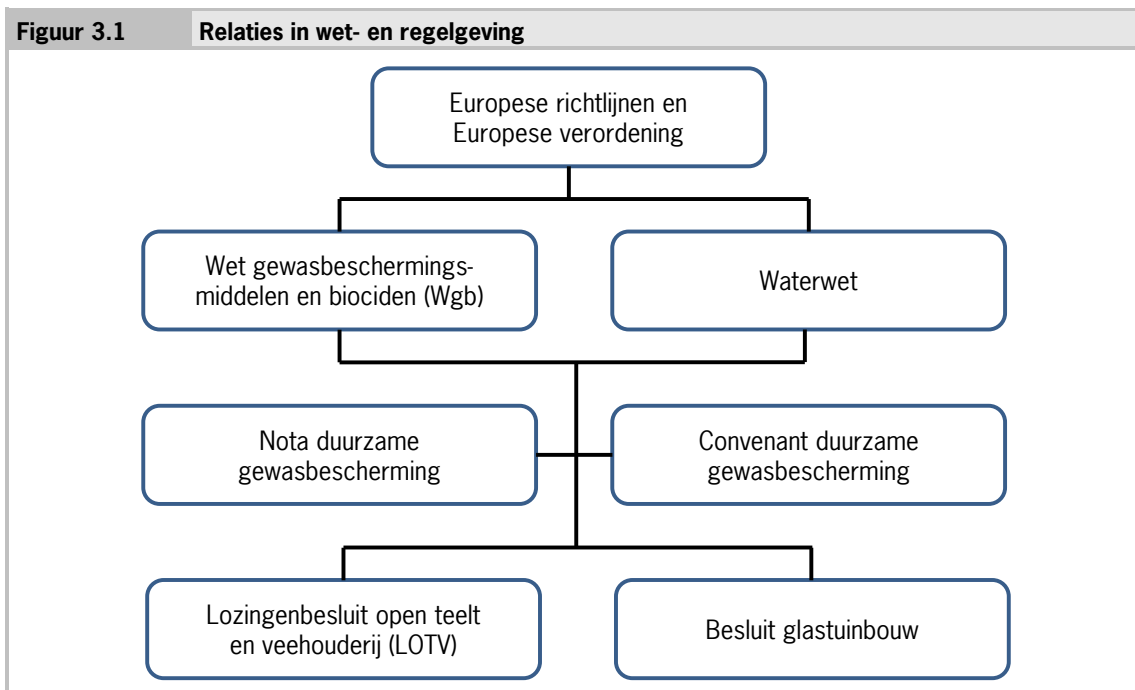
3.1 Wet- en regelgeving

Het gewasbeschermingsbeleid in Nederland is vastgelegd in de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb), en krijgt een specifieke invulling in het Lozingenbesluit Open Teelt en Veehouderij (LOTV) en het Besluit Glastuinbouw.

De *Nota Duurzame gewasbescherming* en het *Convenant Duurzame gewasbescherming* (voor een toelichting op beide, zie bijlage 1) bevatten geen regels, maar ze stippelen het beleid uit voor meerdere jaren: waar willen de overheid en het bedrijfsleven gezamenlijk heen op het gebied van gewasbescherming.

De relatie tussen de verschillende besluiten, wetten en nota's is weergegeven in figuur 3.1. De Europese richtlijnen zijn het belangrijkste; hieraan dient elke EU-lidstaat zich te houden. De Europese richtlijnen scheppen een kader waaraan elke lidstaat individueel invulling kan geven. De Wgb en de Waterwet zijn de twee belangrijkste Nederlandse wetten op het gebied van gewasbescherming en staan daarom naast elkaar. Zowel de *Nota Duurzame gewasbescherming* als het *Convenant Duurzame gewasbescherming* bevatten geen regels waaraan de gebruiker van gewasbeschermingsmiddelen zich dient te houden. In deze twee afspraken wordt echter het gewasbeschermingsbeleid tot 2010 beschreven.

Tot slot het LOTV en het Besluit Glastuinbouw: deze geven een specifiekere uitvoering aan de Wgb en de Waterwet. Omdat deze elk voor andere sectoren gelden, staan ook deze naast elkaar in het schema.



De Nederlandse agrariër heeft op het gebied van gewasbescherming niet met alle zaken uit figuur 3.1 rechtstreeks te maken. De Wgb, Waterwet, het LOTV en het Besluit Glastuinbouw bevatten regels waaraan de agrariër zich dient te houden. Deze vier wetten/besluiten worden in de volgende paragrafen toegelicht. Een beschrijving van de Europese richtlijnen is te vinden in bijlage 1, Wet- en Regelgeving.

3.1.1 Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden

De wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb) is de Nederlandse wet die het gebruik van en de handel in gewasbeschermingsmiddelen en biociden reguleert. De Wgb is in 2007 ingevoerd als vervanger van de Gewasbeschermingswet uit 1962. In de Wgb worden algemene regels gesteld met betrekking tot het gebruik van en de handel in gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Een deel van deze regels wordt verder uitgewerkt en geconcretiseerd in onder andere het Lozingenbesluit Open Teelt en Veehouderij en in het Besluit Glastuinbouw.

De Wgb heeft als doel nadelige gevolgen voor mens, dier en milieu door het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te voorkomen.

Iedereen die in Nederland een gewasbeschermingsmiddel op de markt wil brengen of die een toelating wil voor een specifieke teelt dient een aanvraag in te dienen bij het College Toelating Gewasbeschermingsmiddelen en Biociden (CTGB). Het CTGB is een zelfstandig bestuursorgaan dat toetst of een nieuw middel voldoet aan alle gestelde normen op het gebied van onder andere milieubelasting en risico's voor mens en dier zowel op nationaal als internationaal niveau. Indien het middel hieraan voldoet kan het CTGB besluiten het middel toe te laten in Nederland. Het CTGB kan dit zelfstandig doen: het hoeft niet eerst goedkeuring te vragen aan een andere instantie. De bevoegdheden en taken van het CTGB staan beschreven in de Wgb.

3.1.2 Waterwet

De waterwet is op 22 december 2009 in werking getreden. Deze wet is een samenvoeging van acht wetten. De waterwet regelt het beheer van oppervlakte- en grondwater en verbetert de samenhang tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening.

Eén van de acht wetten die is opgenomen in de waterwet is de Wet verontreiniging oppervlaktewater (Wvo). Op deze wet zijn onder andere het LOTV, de WVO-vergunningen bollentelers en het Besluit Glastuinbouw gebaseerd. Deze twee regelingen bevatten een groot aantal regels ten aanzien van gewasbeschermingsmiddelen met als doel de minimale waterkwaliteit te handhaven en te verbeteren.

3.1.3 Lozingenbesluit Open Teelt en Veehouderij & Besluit glastuinbouw

Zowel het Lozingenbesluit Open Teelt en Veehouderij (LOTV) dat in 2000 in werking is getreden, als het Besluit Glastuinbouw, in werking getreden in 2002, hebben als doel het zoveel mogelijk beperken van de milieubelasting die ontstaat door het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, meststoffen, energie en het lozen van afvalwater. In deze rapportage wordt alleen ingegaan op de regels voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

Het Besluit Glastuinbouw bevat een aantal regels voor alle glastuinbouwbedrijven en alle bedrijven met containerteelt. Het LOTV bevat regels voor alle andere land- en tuinbouwbedrijven. Zowel het LOTV als het besluit glastuinbouw zijn een algemene maatregel van bestuur (AMvB). Een AMvB geeft een specifiekere uitvoering aan een wet, in dit geval de Wgb en de Waterwet. Een wet stelt alleen algemene regels. Een AMvB daartegen kan ook specifieke regels bevatten, bijvoorbeeld het verplicht aanhouden van een teeltvrije zone van 1,5 meter bij aardappelen. Een dergelijke verplichting wordt beschreven in een AMvB en niet in de wet. De directe regels waar gebruiker en handelaar mee te maken hebben, staan beschreven in een AMvB. Deze regels zijn over het algemeen zeer specifiek en zijn goed handhaafbaar door de daarvoor bevoegde instanties.

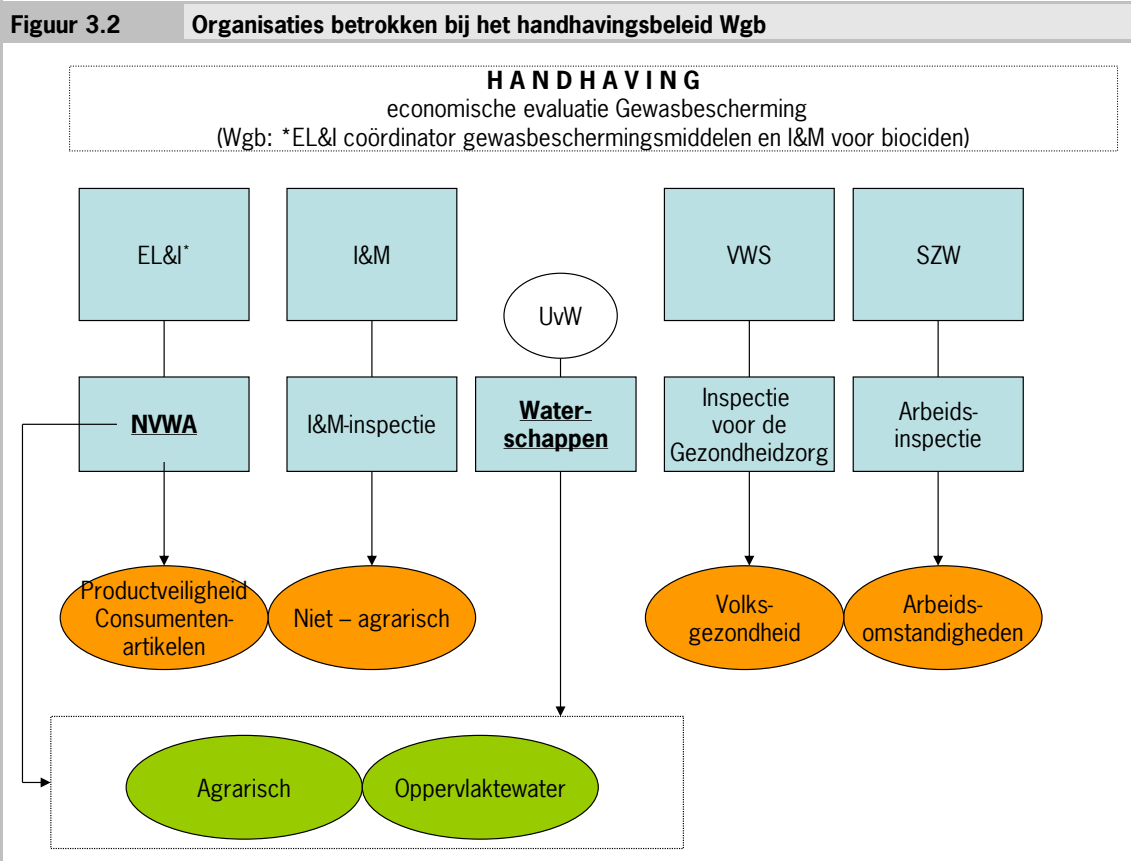
De reden waarom de specifieke regels niet in een wet maar in een AMvB beschreven staan is dat een wet eerst moet worden goedgekeurd door de Tweede en Eerste Kamer. Bij een AMvB hoeft dit niet. Deze wordt besproken in de ministerraad, beoordeeld door de Raad van State en vervolgens door de betrokken minister(s) en de Koningin ondertekend. Wanneer dat gebeurd is kan deze worden gepubliceerd en circa 2 maanden later in werking treden. Hierdoor kan een AMvB veel sneller aangenomen worden en in werking

treden dan een wet. Bij een wet kan dit soms jaren duren, terwijl dit bij een AMvB slechts enkele maanden hoeft te zijn.

3.2 Actoren binnen de handhaving

Keuze van actoren voor nader gesprek

Er zijn vier ministeries betrokken bij het handhavingbeleid van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb; zie figuur 3.2). Naast het ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) zijn dat de ministeries van Infrastructuur en Milieu (I&M), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS). Elk van de betrokken ministeries heeft zijn eigen inspectiedienst met zijn eigen specialisatie (oranje ovalen in figuur 3.2). De NWWA (en voorheen AID) is de inspectiedienst van het ministerie van EL&I en controleert de agrarische bedrijven. Sinds 2009 hebben ook de waterschappen hierin een rol gekregen, echter vooral op het gebied van oppervlaktewater. De rol van de NWWA en de waterschappen zal in de volgende paragrafen verder toegelicht worden.



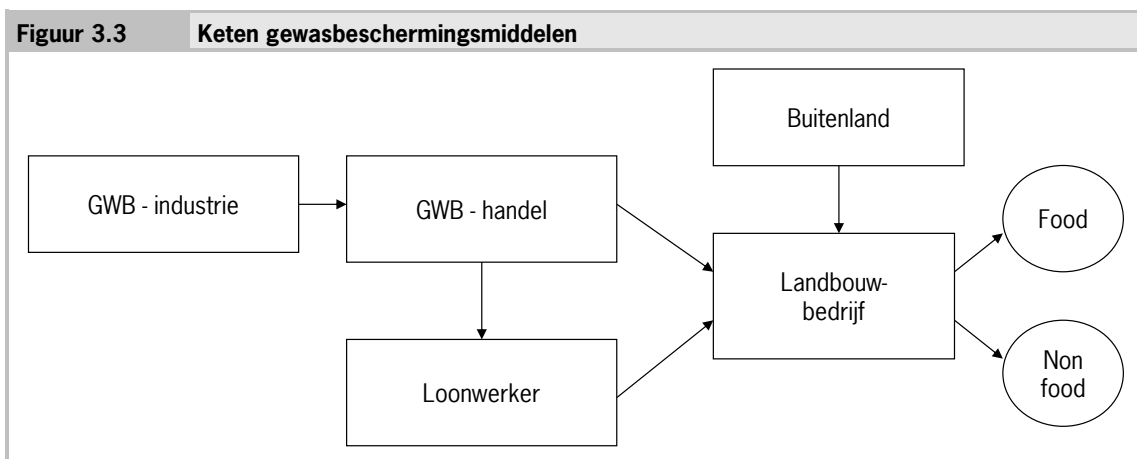
3.3 NWWA

De Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NWWA) is in 2010 ontstaan uit een fusie van AID, Plantenziektenkundige Dienst (PD) en de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA), allen onderdeel van het ministerie van EL&I. De AID (nu NWWA) controleert al tientallen jaren of de Nederlandse ondernemers in de agrarische sector zich aan de wet- en regelgeving aangaande natuur en milieu houden. Met ruim 800 medewerkers (2008) houdt de AID toezicht op onder andere het gebruik van en de handel in gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen. Ook andere zaken zoals de controle op dierwelzijn en controle van de beroepsvisserij behoren tot de taken van de AID.

3.3.1 Rol NWWA bij handhaving

De NWWA is de belangrijkste handhaver op het gebied van gewasbescherming. Voor oktober 2007 (op grond van de oude Bestrijdingsmiddelenwet) en sinds 1 juli 2009 hebben ook de waterschappen de controlerende bevoegdheid. Gedurende de korte interval 2007-2009 was de AID (nu NWWA) de enige organisatie met bevoegd gezag voor de Wgb. Het handhavingsbeleid van de NWWA kenmerkt zich door het principe 'vertrouwen, tenzij ...'. De handhaving wordt regionaal georganiseerd waarbij er wordt samengewerkt door de NWWA, waterschappen en gemeenten. Door regelmatig overleg te voeren en controles te combineren wordt geprobeerd de controles zo efficiënt en effectief mogelijk te maken.

De handhaving op de naleving van de Wgb betreft niet enkel de teler maar bestrijkt de hele keten van producenten, handelaren en gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (zie figuur 3.3).



Gewasbeschermingsmiddelen worden door de agrochemische industrie geproduceerd en op de markt gebracht.¹ Via handelaren/leveranciers² worden de gewasbeschermingsmiddelen verkocht aan loonwerkers³, landbouwbedrijven, overheden, golfbanen, enzovoort. Zij passen de middelen toe in de teelt van diverse gewassen waarbij de geldende regels in acht genomen moeten worden. Ook kunnen deze gebruikers middelen betrekken vanuit het buitenland (incl. illegale import, aankopen via internet).

De NWWA controleert in de keten met name de landbouwbedrijven en de gewasbeschermingsmiddelenhandel. Ook de gewasbeschermingsmiddelenindustrie en de loonbedrijven ontkomen niet aan de NWWA controles, maar de nadruk ligt vooral op de primaire sector.

¹ Brancheorganisatie Nefyto kent 13 deelnemers die 95% van de Nederlandse omzet afdekken.

² Agrodix is de vereniging die de belangen behartigt van de ondernemingen die in Nederland gewasbeschermingsmiddelen distribueren: 50 deelnemers met 85% marktaandeel.

³ Cumela, de brancheorganisatie voor onder ander loonbedrijven.

3.3.2 Werkwijze NWWA bij handhaving

Handhaving is er op gericht de naleving van de regelgeving zo groot mogelijk te maken. Om dit te bereiken worden handhavingscommunicatie, voorlichting en compliance assistance als preventieve instrumenten toegepast. Daarnaast zet de NWWA controle en opsporing als repressieve instrumenten in.

Instrumenten

Voor uitvoering van de handhaving zet de NWWA de volgende instrumenten in:

1. *handhavingscommunicatie*

Via voorlichting (onder andere artikelen en spreekbeurten) de doelgroepen bewust maken van controles. Ook de oorzaken van niet-naleving worden uitgezocht, gecommuniceerd en indien relevant gebruikt bij bepaling van de toekomstige controlestrategieën;

2. *controle*

a. Bedrijfscontrole

Het gaat hier bijvoorbeeld om controle van administratie bij handelsbedrijven, inzicht in het voorhanden hebben van middelen bij agrariërs, inzicht in gewasbeschermingsplan en zorgvuldig omgaan met de middelen tijdens opslag en toepassing;

b. Toepassingscontrole (heterdaadcontrole)

Dit betreft controles in het veld, bijvoorbeeld tijdens het uitvoeren van een bespuiting: gebruik overeenkomstig de voorschriften op het etiket, in het bezit hebben van een geldige spuitlicentie, correct gebruik van kantdoppen, enzovoort;

c. Ook kan het hier gaan om controles vanuit de lucht

Met een politieheliikopter wordt over een gebied gevlogen en wordt vanuit de lucht gecontroleerd, of worden foto's gemaakt van bedrijven en erven. De NWWA of de waterschappen kunnen deze foto's dan later bekijken, en indien nodig actie ondernemen;

d. Kwaliteit middelen (toelatingshouders)

Gecontroleerd wordt bijvoorbeeld of de werkzame stof overeenkomt met toelating en etiket.

3. *opsporing*

Dit betreft het strafrechtelijk onderzoek.

4. *klachtenmelding*

Bij het vermoeden van een foutieve bespuiting kan eenieder een klacht bij de NWWA deponeren.

De NWWA hanteert bij de handhaving twee trajecten. Enerzijds is er het programmatisch handhaven in het kader van het meerjarenplan handhaving. Dit zijn de jaarlijkse terugkerende reguliere controles van de NWWA. Deze controles geven echter onvoldoende inzicht in het naleefgedrag in een specifieke sector. Daarom zijn er ook met enige regelmaat op projectbasis representatieve sectorspecifieke nalevingscontroles. Deze twee handhavingstrajecten zullen in de volgende paragrafen (3.3.3 en 3.3.4) toegelicht worden.

In het verleden stond bij de handhaving de volksgezondheid centraal. Omstreeks 2005 is daarin een kentering opgetreden door de toegenomen ketendruk vanuit afnemers op kwaliteit van (grondstoffen voor) voeding via onder andere certificeringseisen, teeltvoorschriften en residucontroles, ook door de afnemers. De focus voor naleving/handhaving van het gewasbeschermingsbeleid is sindsdien verschoven naar sectoren met teelten voor niet-consumptieve doeleinden zoals boomkwekerij en bloembollen; in nalevingsrapportages kwam naar voren dat in deze sectoren relatief veel middelen ingezet worden onder andere om risico's met betrekking tot fytosanitaire eisen te minimaliseren. Op grond van risico-inschatting heeft de sectoren sierteelt onder glas, bloembollenteelt en fruitteelt altijd de volle aandacht gehad.

De NWWA heeft in 2008 in het kader van Programmatisch Handhaven een meerjarig handhavingsprogramma opgesteld (zie paragraaf 3.3.3). Dit betreft een programma dat gericht is op gewasbescherming. Het meerjarig handhavingsprogramma wordt gebruikt bij het opstellen van planning per jaar. Daarnaast vinden ook aselechte nalevingscontroles plaats (zie paragraaf 3.3.4).

Om op het punt van gebruik van middelen in strijd met de voorschriften of het gebruik van een (niet meer) toegelaten middel een overtreding te kunnen vaststellen neemt de toezichthouder gewas- of grond-

monsters die in het laboratorium op aanwezigheid van werkzame stoffen worden onderzocht. Het laboratorium maakt hierbij onder meer gebruik van de multimethode die in 2005-2006 door het RIKILT is ontwikkeld en monsters in één werkgang beoordeelt op de aanwezigheid van een (groeïend) scala aan stoffen. In 2009 werden 653 monsters onderzocht. Overigens wordt niet altijd de multimethode gebruikt. Voor het opsporen van bepaalde specifieke stoffen wordt de specifieke methode gebruikt die goedkoper is. Hierbij wordt een monster gericht getoetst op de aanwezigheid van één of een paar werkzame stoffen.

3.3.3 Meerjarig handhavingsprogramma (2008-2011)

Sinds 2008 handhaaft de NVWA volgens het Meerjarig Handhavingsprogramma (2008-2011) gericht op de Wgb. Dit handhavingsprogramma draait om programmatisch handhaven en is gebaseerd op doelgroepenanalyse. Men onderscheidt:

- risico's per doelgroep (hoog, midden en laag);
- handhaving per doelgroep.

De NVWA richt zich op sectoren waar de naleving onvoldoende is met het doel deze te verbeteren. De beperkt beschikbare middelen nopen tot een doelgerichte aanpak. Dit doelgerichte werken wordt gedaan aan de hand van het Meerjarig Handhavingsprogramma.

Doelgroepen

Binnen het meerjarenplan zijn sectoren op basis van bevindingen in het verleden ingedeeld in doelgroepen, zie tabel 3.1.

Tabel 3.1 Indeling doelgroepen naar risico		
Hoog risico	Matig risico	Laag risico
Gewasbeschermingsmiddelenhandel	Boomkwekerij	Akkerbouw
Sierteelt onder glas	Openbaar groen	Voedingstuinbouw
Fruitteelt	Loonwerkers	
Bloembollenteelt		

Bron: Handhavingsprogramma 2008-2011 voor de Wgb, AID 2007

Metten is het uitgangspunt voor handhaving voor zover dat mogelijk is. Controle heeft een prijskaartje, niet elk bedrijf kan ieder jaar gecontroleerd worden. Men gaat per risicodoelgroep in principe aselekt te werk maar binnen de doelgroep wordt soms een selectie aangebracht zoals bedrijven in waterwingebieden of percelen grenzend aan oppervlaktewater.

Sancties

Voor het domein gewasbescherming binnen de NVWA is de sanctiestrategie (manier van afdoening na constatering van een overtreding) beschreven in de Werkinstructie Plant Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb).

Geconstateerde afwijkingen worden afgedaan aan de hand van de 'Beslisboom Sanctiestrategie Plant' en de 'Werkinstructie afwerken onderzoeken aan de hand van monsteranalyses'.

Als een overtreding wordt geconstateerd, wordt aan de hand van een aantal beslismomenten bepaald of als afdoening een waarschuwing wordt uitgeschreven, dan wel een boete of proces-verbaal. In de afdoening worden een aantal vragen ter overweging gesteld, geconcentreerd rond de kernbepalingen¹ uit de Wgb.

Vragen die gesteld worden zijn: Is de overtreding een kernbepaling van de Wgb? Heeft de gecontroleerde calculerend gehandeld of doelbewust? Is het een kennelijk incident, is het een voortdurende over-

¹ Een voorschrift dat de kern vormt van bepaalde regelingen of vergunningen.

trekking, is er sprake van herhaling? Is de overtreding van geringe omvang, en is deze herstelbaar? In de afdoening van monsteranalyses wordt in acht genomen of een werkzame stof in Nederland is toegelaten, of de stof systemisch is en of een laag gehalte is aangetroffen.

Kernbepalingen zijn overtredingen van artikel 19, 20 of 22 van de Wgb. Deze worden opgevat als zo ernstige feiten dat deze met een passende reactie wordt afgedaan, vaak met een bestraffend element. Het betreft het op de markt brengen en gebruik van in Nederland niet toegelaten gewasbeschermingsmiddelen of biociden, de werkzame stoffen ervan, en het handelen in strijd met de voorschriften die bij de toelating in Nederland zijn vastgesteld.

Voor het stelsel van gewasbeschermingsmiddelen en biociden is primair gekozen voor bestuurlijk toezicht en handhaving. De Wgb bepaalt welke overtredingen bestuurlijk beboetbaar zijn. Daarnaast is voorzien in de strafbaarstelling van veel voorschriften bij of krachtens de Wgb op basis van de Wet op de economische delicten (Wed).

De bestrijdingsmiddelenwet 1962, en daaraan gekoppeld de Wed ging uit van het strafrechtelijk afdoen van overtredingen. In overleg met het Openbaar Ministerie werd een schikkingsvoorstel gedaan naar aanleiding van een door een opsporingsambtenaar opgemaakt proces-verbaal.

Het uitgangspunt van de bestuurlijke insteek van de Wgb is gericht op herstel.

Wel is het zo dat afhankelijk van de ernst van de overtreding diverse sancties kunnen volgen. In geval van een zogenaamde kernbepaling volgt in principe altijd een sanctie met een bestraffend karakter (boete of proces-verbaal). Omdat de sanctie in eerste instantie gericht is op herstel, kan bij bepaalde overtredingen (die zijn te karakteriseren als: niet doelbewust, kennelijk incident, geringe omvang) eerst een waarschuwingsbrief gegeven worden aan de overtreder, met de mogelijkheid de overtreding te herstellen. Bij zware overtredingen kan ook direct worden overgegaan tot een boete. Als de sanctie gericht is op herstel, wordt het voldoen hieraan in een latere controle (hercontrole kort na de eerste constatering of controle op een later moment) hiermee rekening gehouden. De sancties die gehanteerd worden zijn hoofdzakelijk:

- *bestuurlijke boete*

Deze is het belangrijkste en wordt het meest gebruikt. Boetebedragen variëren van € 300 voor het niet op eerste verzoek kunnen tonen van een gewasbeschermingsplan tot € 2.500 voor het gebruik van een niet toegelaten gewasbeschermingsmiddel of biocide in of bij het oppervlaktewater; onder verschillende omstandigheden kan van de richtbedragen worden afgeweken.

- *bestuurlijke maatregelen*

- Last onder dwangsom + bestuursdwang

Wanneer een boete niet helpt kan de rechter een dwangsom opleggen. De overtreder moet dan binnen een bepaalde tijd de overtreding verhelpen, anders moet hij per dag dat hij dit niet doet een bepaald bedrag betalen. Helpt dit nog niet, dan gaat de overheid de overtreding ongedaan maken op kosten van de overtreder: dit heet bestuursdwang. Ook kan het bewijs van vakbekwaamheid worden ingetrokken, of de onderneming worden stilgelegd.

- *strafrechtelijk proces-verbaal*

Als overtredingen direct via strafrecht zijn geconstateerd moet de afdoening via een proces-verbaal zijn. Dit wordt aan het OM opgestuurd, die kan bepalen dat de afdoening met een boete via het Boetebureau zal zijn, of dat het OM een schikkingsvoorstel doet om aan strafvervolgung te ontkomen. Ook kan besloten worden de zaak op zitting voor te laten komen bij de rechter.

Handhavingsoverleg

Uit figuur 3.2 blijkt dat meerdere instanties bij de handhaving van het gewasbeschermingsbeleid zijn betrokken. De belangrijkste zijn de NWWA en de waterschappen, maar ook gemeenten, provincies, Rijkswaterstaat, I&M-inspectie, de VWA en de politie zijn bij dergelijk handhavingsoverleg betrokken. Afgelopen jaren is op initiatief van de NWWA (toenmalige AID) een structureel landelijk overleg met de betrokken diensten opgezet. Tijdens dit overleg komen onder andere de volgende onderwerpen aan de orde:

1. Samenwerking tussen diensten bevorderen;
2. Uniform optreden;
3. Ideeën uitwisselen;

4. Voorkomen dubbel werk.

Naast het landelijke overleg waar voornamelijk informatie wordt uitgewisseld wordt ook regelmatig regionaal overleg georganiseerd waarbij de betrokken diensten in de regio met elkaar afspraken maken over de aanpak van de handhaving in hun regio. Wat betreft de operationele uitvoering richt de NWWA zich naast bedrijfscontroles met name op de toepassing op percelen.

3.3.4 Nalevingscontroles

Het programmatisch handhaven (= risicogericht controleren) zoals in paragraaf 3.3.3 beschreven, wordt toegepast bij de gangbare controles van de NWWA. De resultaten van deze controles geven echter geen goed beeld van het nalevingsniveau in een bepaalde sector. Om toch een goed beeld te krijgen van het nalevingsniveau in een sector worden er door de NWWA met enige regelmaat naast de algemene controles, nalevingscontroles gehouden. Hierbij wordt niet gekeken bij welk bedrijf de kans op een overtreding het grootst is, maar wordt een willekeurige selectie van bedrijven uit de sector gemaakt. Deze bedrijven worden vervolgens gecontroleerd. Er wordt daarbij geen rekening gehouden met bevindingen uit het verleden. Aandachtspunten bij de nalevingscontroles in elke sector zijn:

- *sputtlicentie*¹
Onderzocht is onder andere of de gebruiker een geldige spuitlicentie in bezit heeft en of er middelen op het bedrijf aanwezig zijn zonder dat daarvoor de benodigde spuitlicentie aanwezig is;
- *gebruik/voorraad van middelen*
Hieronder vallen onder andere de volgende punten: gebruik in strijd met voorschriften op etiket, voorhanden hebben en gebruik van niet (meer) toegelaten en/of buitenlandse middelen;
- *gewasbeschermingsplan en administratie*
Onderzocht is onder andere of de ondernemer een volledig gewasbeschermingsplan heeft, een logboek² en of hij indien van toepassing voldoet aan de administratieve verplichtingen³;
- *zorgvuldigheid*
Enkele voorbeelden die onder de noemer zorgvuldigheid vallen zijn: Worden de bestrijdingsmiddelen op de voorgeschreven manier bewaard/opgeslagen? Blijven er geen verpakkingen buiten de bestrijdingsmiddelenkast staan? Wat doet de ondernemer met het laatste beetje spuitvloeistof als het spuiten klaar is?
- *LOTV*
Onder dit punt vallen alle maatregelen die in het LOTV beschreven staan. Dit zijn onder andere: het aanhouden van teelt- en spuitvrije zones, het gebruik van een kantdop, de juiste hoogte aanhouden van de spuitboom, niet spuiten met teveel wind en het gebruik van de juiste spuitdoppen. Wordt de spuit op de juiste manier gevuld en gereinigd (minimaal 2 meter bij oppervlaktewater vandaan)? Deze punten zijn ook in de *Tussenevaluatie nota Duurzame Gewasbescherming* onderzocht;
- *hygiëneverordening*
Onder dit punt valt of de herkomst en levering van levensmiddelen kan worden aangetoond, of plantaardige producten in contact komen met opgeslagen afval en gevaarlijke stoffen zodat besmetting kan optreden, of de registratie van gebruikte biociden wordt bijgehouden (bijvoorbeeld rattengif) en of alle analyseresultaten van monsters die relevant zijn voor de volksgezondheid worden bewaard.

Deze aandachtsvelden sluiten aan bij de punten die onderzocht zijn in de *Tussenevaluatie nota Duurzame Gewasbescherming* (De Lauwere en Bremmer, 2006).

¹ Er zijn 5 typen spuitlicentie (officieel bewijs van vakbekwaamheid), voor meer informatie hierover zie: www.erkenningen.nl

² Vanaf 2007 is het Gewasbeschermingslogboek niet meer verplicht.

³ Niet in elke sector is het verplicht te registreren welke en hoeveel middelen gebruikt worden.

3.4 Waterschappen

3.4.1 Algemeen

Het waterschap is een overheidsinstantie die verantwoordelijk is voor het waterbeheer in haar regio. Waterschappen worden ingesteld en opgeheven bij provinciale verordening. Nederland kent 26 waterschappen (zie figuur 3.4) die elk zelfstandig/autonoom kan beslissen over uitvoering van haar taken, daartoe aangestuurd door het democratisch gekozen bestuur. Van oudsher hebben de waterschappen de taak om de waterhuishouding in een bepaald gebied te regelen (waterkwantiteit). Steeds nadrukkelijker zorgen waterschappen niet alleen voor de waterkwantiteit maar ook voor de waterkwaliteit (milieubeheer, tegengaan van verontreinigingen) en de zuivering van afvalwater.

De Unie van Waterschappen is de landelijke koepelorganisatie van de waterschappen in Nederland. De Unie behartigt de belangen van de 26 waterschappen op nationaal en internationaal niveau. Een lijst met alle waterschappen is als bijlage toegevoegd (bijlage 2).

Figuur 3.4

Waterschappen in Nederland



Bron: www.helpdeskwater.nl

3.4.2 Rol waterschappen bij handhaving

De waterschappen zijn het bevoegd gezag voor de Waterwet (voorheen Wet Verontreiniging Oppervlaktewater) en de Wet Gewasbeschermingsmiddelen en Biociden. Dit houdt in dat de controleurs van de waterschappen onder andere toezicht houden op de naleving van:

- het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij (LOTV);
- het Besluit glastuinbouw;
- de Waterwetvergunningen voor de agrarische sectoren die niet onder het LOTV en het Besluit glastuinbouw vallen.

Voor het toezicht op deze bepalingen vindt in de regio afstemming plaats tussen waterschappen en de NWWA.

Instrumenten

Doordat elk waterschap autonoom kan beslissen over zijn activiteiten, bestaan er flinke verschillen in de manier waarop ieder waterschap handhaaft. Sommige waterschappen controleren elk bedrijf zeer frequent, terwijl er ook waterschappen zijn die, bijvoorbeeld vanwege de beperkte beschikbare menskracht, minder intensief controleren. Ook verschilt het per waterschap wat zij precies controleren. Zo zijn er waterschappen die enkel en alleen de regelgeving uit het LOTV controleren terwijl andere waterschappen ook zaken als de middenkast in de controle meenemen.¹

Alle waterschappen werken intensief samen met de NWWA en gemeenten; ze voeren - op basis van overleg - ook voor elkaar controles uit. Zodoende krijgt de ondernemer maar één controleur op het bedrijf die voor alle drie de instanties de controles uitvoert. Omgekeerd controleert de NWWA of de gemeente dan ook voor de waterschappen. Door gedurende een periode van enkele jaren te wisselen komt elke instantie regelmatig op elk bedrijf. De bevindingen van deze controles worden uitgewisseld zodat iedere instantie op de hoogte is.

Ieder waterschap baseert de handhaving op een risicoanalyse waarin wordt gekeken naar welke sector, welke teelt of welk gebied tijdens de controles extra aandacht verdient. Zodoende tracht men de controles zo effectief mogelijk uit te voeren.

3.5 Overige organisaties

3.5.1 Welke organisaties zijn nog meer betrokken bij de handhaving?

De NWWA en de waterschappen zijn veruit de meest belangrijke handhavers op het gebied van naleving van gewasbescherming. Er zijn echter nog meer organisaties die niet handhavend optreden, maar die de NWWA wel van nuttige informatie met betrekking tot het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen kunnen voorzien. Een aantal van deze organisaties is namelijk ook bij het in paragraaf 3.3.3 genoemde handhavingsoverleg betrokken. Het gaat hierbij om de volgende instanties:

- Politie;
- Gemeenten;
- Provincie;
- Voedsel en Warenautoriteit (VWA, opgegaan in de NWWA);
- College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb);
- Rijkswaterstaat;
- I&M-inspectie;
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM);
- Plantenziektenkundige Dienst (PD, opgegaan in de NWWA) .

3.5.2 Welke rol spelen deze organisaties?

Een aantal van de in paragraaf 3.5.1 genoemde instanties heeft een signalerende rol. Zij voeren diverse metingen en onderzoeken uit en kunnen daarbij overtredingen constateren (onder andere overschrijding van residu normen); deze informatie geven zij dan door aan de NWWA. De organisaties die een actievere rol hebben in de handhaving worden in deze paragraaf besproken.

¹ De Unie van Waterschappen heeft geen inzicht in de resultaten van de controles van de waterschappen. Daarvoor zijn de individuele waterschappen het aanspreekpunt.

Politie

Officieel is ook de politie bevoegd handhavend op te treden tegen overtreders van de Wgb. In de praktijk blijkt echter dat zij niet of nauwelijks optreden tegen overtreders van de Wgb. Dit laten zij over aan de NWWA, omdat de politie te weinig kennis heeft van deze materie en niet genoeg mankracht.

Een enkele keer is er een waterschap dat de politie inschakelt voor ondersteuning bij omvangrijke overtredingen. Dit omdat de waterschappen zelf de kennis en capaciteit niet in huis hebben om zeer omvangrijke onderzoeken te doen. De politie neemt dan het strafrechtelijke traject voor haar rekening.

Gemeenten en provincies

Provincies, gemeenten, Rijkswaterstaat en de waterschappen zorgen samen voor het waterbeheer in Nederland. Met name de waterschappen en Rijkswaterstaat zorgen voor de uitvoering van het beheer. De provincies en gemeenten hebben meer een toezichthoudende rol op de uitvoering door Rijkswaterstaat en de waterschappen. Provincies en gemeenten verzorgen de vergunningverlening aangaande water en milieu, en ook het toezicht op de verleende vergunningen.

De gemeenten werken in verschillende gebieden samen met de NWWA en de waterschappen. Zij voeren dan gezamenlijk controles uit. Ook worden vaak controles voor elkaar uitgevoerd. Bij een dergelijke controle neemt de gemeente ook delen uit de Wgb mee die voor de AID en/of waterschappen van belang zijn.

Het gaat hierbij voornamelijk over aangekondigde bedrijfscontroles. Op het veld controleert de gemeente niet.

NWWA

Een bedrijf dat groente en fruit verkoopt, moet ervoor zorgen dat zijn producten aan de wet voldoen. Dat betekent dat bijvoorbeeld supermarkten zelf moeten nagaan dat groente en fruit niet te veel residuen van gewasbeschermingsmiddelen bevatten.

Bedrijven kunnen die controles zelf uitvoeren, maar ook door anderen laten doen, of in samenwerking. Als ze een overschrijding van de MRL (maximale residu limiet) vinden, is het product vanuit volksgezondheidsoverwegingen niet geschikt voor consumptie. Dat mag niet verhandeld worden, als dat toch al is gebeurd, moeten ze dat melden bij de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NWWA).

Onafhankelijk van bedrijven controleert de NWWA steekproefsgewijs groenten en fruit die worden aangeboden en gaat na of er te veel resten van gewasbeschermingsmiddelen op groente en fruit zitten. Die controles gebeuren bij de supermarktketens, distributiecentra, groothandelaren en importeurs van groente en fruit en betreft zowel binnenlandse als geïmporteerde producten. De NWWA neemt jaarlijks enkele duizenden monsters die geselecteerd worden op basis van: (1) de resultaten van eerdere jaren en (2) producten die op dat moment veel gegeten worden. Het laboratorium controleert de producten dan op ongeveer 400 verschillende gewasbeschermingsmiddelen.

Zitten de gewasbeschermingsmiddelresten boven de MRL (rekening houdend met de onzekerheid in metingen), dan krijgt het bedrijf (supermarktketen, distributiecentrum of groothandel) een waarschuwing of een boete. De boete loopt op bij meerdere overtredingen.

Als een bedrijf zelf een onveilig product meldt, controleert de NWWA welke maatregelen de verkoper heeft genomen om de risico's te verkleinen. De NWWA controleert ook het voedselveiligheidssysteem van bedrijven.

Wordt er een overschrijding van de MRL (vanaf 2 keer de MRL levert dit gezondheidsrisico's op) geconstateerd op een Nederlands product dan wordt dit doorgegeven aan de NWWA; zij gaan dan uitzoeken bij welke teler het product vandaan komt (via tracking and tracing). Gebeurt dit op een buitenlands product dan wordt een Europees Alert uitgegeven zodat ook andere landen op de hoogte zijn van de aangetroffen overschrijding in Nederland.

In totaal was er in 2009 16 maal sprake van een gezondheidsrisico (Weet wat je eet gifmeter, 2009); 13 van deze gezondheidsrisico's zijn aangetroffen op producten van buiten de EU.

Ctgb

Het college voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) beoordeelt de aanvragen voor nieuwe gewasbeschermingsmiddelen of de voorbereiding van de toepassingen van bestaande middelen. Het Ctgb beslist welke middelen in Nederland zijn toegelaten en welke niet. Dit doen zij door de aanvraag voor een nieuw middel te toetsen aan de verschillende Nederlandse en Europese wetgevingen. De bevoegdheid van de Ctgb om op basis van monitoringsgegevens in te grijpen op een toelating is nog nooit gebruikt. Er wordt in het kader van de Beslisboom water wel gewerkt aan een verbeterd systeem.

Het Ctgb heeft geen directe rol in de handhaving. Indirect kunnen zij echter wel de naleefbaarheid beïnvloeden door de tekst van het Wettelijk Gebruiksvoorschrift zodanig op te stellen dat naleefbaarheid het meest gediend is.

3.5.3 Andere instanties

Naast de in paragraaf 3.5.1 genoemde instanties die betrokken zijn bij de handhaving van het gewasbeschermingsbeleid zijn er nog een aantal andere instanties en projecten betrokken bij water- en voedselkwaliteit. De instanties worden hieronder beschreven. De projecten 'Schone Bronnen' en 'Telen met Toekomst', die als doel hebben het verbeteren van de waterkwaliteit en het zo breed mogelijk toepassen van duurzame gewasbescherming, worden in bijlage 3 verder toegelicht. Deze projecten hebben geen handhavende rol, wel een voorlichtingsrol.

Retail

Een groep grote Europese supermarktketens, samenwerkend in EUREP (Euro Retailer Produce), heeft in 1999 voorschriften opgesteld waaraan telers van primaire producten, zoals fruit, groenten, aardappelen en snijbloemen en producenten van uitgangsmateriaal zich zouden moeten houden (www.productschapakkerbouw.nl). De voorschriften staan bekend als de GlobalGAP-normen. GAP staat voor 'Good Agricultural Practice'. De GlobalGAP-regels voor de verschillende agrarische sectoren zijn opgenomen in de GlobalGAP Integrated Farm Assurance (IFA).

De retail stelt via GlobalGAP (voorheen EurepGAP) productievoorwaarden aan producenten en toeleveranciers om los van concurrentieoverwegingen de voedselveiligheid te borgen. Deze leveringsvoorwaarden bevatten voorschriften waaraan boeren en tuinders (en hun toeleveranciers) zich moeten houden. Op basis van een certificeringsprogramma krijgen bedrijven die na elke tweejaarlijkse controle voldoen een certificaat uitgereikt.

Bedrijven met het GlobalGAP IFA-certificaat voor plantaardige teelten voldoen aan de Europese hygiëne-eisen voor voedsel, zoals die met ingang van 1 januari 2006 van kracht zijn. Voor gewasbescherming betreft dit voorschriften omtrent:

- geldigheid van het goedkeuringsbewijs van de spuit en spuitlicentie;
- administratie van het gebruik van middelen;
- de toelating van gewasbeschermingsmiddelen (welk gewas), de maximale dosering (per behandeling/teelt) en de minimale wachttijd.

Deze leveringsvoorschriften vanuit de retail vormen incentives voor de naleving. GlobalGAP hanteert geen eigen residu-eisen maar de wettelijke residu-eisen. Middels het certificaten systeem moeten residu-overschrijdingen voorkomen worden.

Vewin

Vewin is de Vereniging van de tien drinkwaterbedrijven in Nederland. Het borgen van hoogwaardige drinkwaterkwaliteit is dé kerntaak van de drinkwaterbedrijven. Belangrijke bronnen voor de drinkwaterproductie zijn grond- en oppervlaktewater. Bij de drinkwaterinnamepunten worden overschrijdingen van normen voor stoffen geconstateerd. Het gevolg daarvan is dat ook de voorzorgsnorm voor drinkwater wordt overschreden. Deze stoffen (zie tabel 3.2) zijn moeilijk te verwijderen in de zuivering, ook als gebruik gemaakt wordt

van geavanceerde technieken. Verontreinigingen in oppervlaktewater kunnen dan ook aanleiding geven de inname tijdelijk te staken.

Als drinkwaterbedrijven schadelijke stoffen aantreffen wordt dit teruggekoppeld aan het RIVM, de I&M-inspectie (zie Geudens, 2009) en de RWS-Waterdienst. Vewin heeft geen direct contact met de NVWA.

Stoffen die problemen vormen voor de drinkwaterbereiding zijn onder andere glyfosaat, AMPA (afbraakproduct glyfosaat), mecoprop en bentazon (Vewin, 2010). In stroomgebied de Maas vormt Dimethoaat een bron van normoverschrijdende stoffen waarbij de landbouw als bron wordt gemeld (Geudens, 2009).

Op basis van eigen monitoringsdata (2004-2008) heeft de Vewin een lijst met ruim 20 stoffen (werkzame stoffen en metabolieten uit gewasbeschermingsmiddelen) opgesteld die een potentieel probleem zijn voor de drinkwaterbereiding uit oppervlaktewater.

RIWA

De vereniging van rivierwaterbedrijven (RIWA; www.riwa.org) meet en publiceert overzichten van de door haar aangetroffen verontreinigingen op haar website. In 2006 en 2008 werden glyfosaat en AMPA in het stroomgebied van de Maas gemonitord. De conclusie van het RIWA is dat dit probleem onverminderd actueel is en oplossingen vooralsnog niet in beeld zijn. Naast niet-chemische onkruidbestrijding en voorlichting is een suggestie te werken aan betere handhaving van bestaande regels met betrekking tot professioneel glyfosaatgebruik (Volz, 2009). Uit aanvullend onderzoek is gebleken dat de concentraties van deze stoffen vrijwel volledig zijn te verklaren uit het gebruik op verhardingen.

In een presentatie geeft Bannink (2009) een overzicht van bedreigende stoffen die zijn aangetroffen bij oppervlaktewater innamepunten (tabel 3.2).

Tabel 3.2 Overzicht van aangetroffen bedreigende stoffen (gewasbeschermingsmiddelen)		
Maas	Rijn	Drentse Aa
Diuron	AMPA	MCPA
Isoproturon	Diuron	MCPP
Chloradizon	Glyfosaat	Glyfosaat/AMPA
2,4-D	Isoproturon	2,4-D
Glyfosaat		Glufosinaat
AMPA		Chloridazon
Carbendazim		Metolachloor
Chloortoluron		
MCPA		
Mecoprop-p		
s-Metolachloor		

Bron: Bannink, 2009.

Bannink (2009) signaleert als knelpunt dat Europese en nationale toelatingskaders van stoffen en producten vaak niet aansluiten op de kwaliteitseisen voor drinkwater in Nederland. Het gevolg daarvan is dat stoffen die problemen veroorzaken voor de drinkwaterbereiding nog steeds worden toegelaten.

4 Resultaten en analyse

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek beschreven, uitgewerkt en geanalyseerd. De voornaamste bronnen die hiervoor zijn gebruikt zijn: de beschikbare nalevingsrapportages van de AID (paragraaf 4.2), jaarverslagen AID (paragraaf 4.3) en interviews in combinatie met eventueel beschikbare rapportages van een aantal waterschappen (paragraaf 4.5). Daarnaast wordt in dit hoofdstuk de ontwikkeling in de handhaving weergegeven (paragraaf 4.1) en wat er door de AID en waterschappen wordt gedaan met betrekking tot voorlichting en communicatie (paragraaf 4.4). Ten slotte worden alle resultaten van de verschillende bronnen geanalyseerd (paragraaf 4.6).

4.1 Algemeen

4.1.1 Handhaving tussen 1998 en 2010

In 1998 richtten de controles, zowel bedrijfs- als heterdaadcontroles, van de AID op het gebied van gewasbescherming zich vooral op akkerbouw- en bloembollenbedrijven. Ook aan fruitteeltbedrijven is altijd aandacht besteed en later ook de sierteelt. Bedrijven in de boomkwekerij en glastuinbouw werden in verhouding nauwelijks gecontroleerd. Deze bedrijven werden alleen projectmatig gecontroleerd. Tijdens de controles ging het vaak om de juiste toepassing van middelen, het correct reinigen van machines en fust en het beschikken over een spuitlicentie. Het type controle in 1998 was vooral de toepassingscontrole ofwel de heterdaadcontrole. Dit is een zeer arbeidsintensieve manier van controleren omdat er alleen gecontroleerd kan worden als er daadwerkelijk gespoten wordt op het land.

In 2000-2001 is daar verandering in gekomen. De controles van de AID werden meer en meer gebaseerd op een risicoanalyse. Er werd eerst een analyse gemaakt van de bedrijven en sectoren waarin de kans op een overtreding het grootst is. Bij die bedrijven werd dan juist gecontroleerd. Zo werd de kans op het constateren van een overtreding vergroot evenals de effectiviteit van de controles.

Met de invoering van de *Nota Zicht op gezonde teelt* en later de *Nota Duurzame gewasbescherming*, en het Lozingenbesluit Open Teelt en Veehouderij (LOTV) in 2001 werd de aandacht van de AID deels verlegd van residuen van gewasbeschermingsmiddelen op voedingsproducten naar de emissie van gewasbeschermingsmiddelen naar het oppervlaktewater. Doel van de nota en het LOTV was immers het beperken van de milieubelasting als gevolg van gewasbeschermingsmiddelen.

In de jaren na 2001 is de AID steeds minder toepassingscontroles gaan uitvoeren en steeds meer controles op basis van risicoanalyses. Ook deden de combicontroles hun intrede waarbij ook de naleving van andere regelgeving wordt nagegaan (onder andere mestwetgeving). De AID ging samenwerken met andere controle instanties om zo de controles effectiever te maken. Tijdens een bedrijfscontrole wordt nu op veel meer punten gecontroleerd, zodat er minder inspecteurs bij de bedrijven langs hoeven te gaan. Dit zorgt voor een kostenbesparing bij de controle instanties en de ondernemer krijgt minder vaak controleurs op het bedrijf (verlaging lasten bij het bedrijfsleven).

De laatste jaren is naast de controles op basis van risicoanalyse de voorlichting en communicatie een belangrijk punt geworden. Voorlichting is een steeds belangrijker onderdeel van en tijdens controles geworden. De AID besteedt ook veel tijd en aandacht aan het houden van diverse voorlichtingsactiviteiten. Ook de terugkoppeling van evaluatieresultaten naar de sectoren is in dit verband belangrijk. Dit heeft als doel de ondernemer bewust te maken van zijn plichten op het gebied van gewasbescherming. De AID verwacht dat hier een preventieve werking vanuit gaat, zodat het naleefgedrag onder de gebruikers steeds beter wordt. In die zin is de AID naast handhaver ook steeds meer meedenker geworden.

Ook de waterschappen hebben een handhavende taak ten aanzien van het Wgb. Het aandachtsveld van de waterschappen is met name de vergunningen en het LOTV terwijl de NWWA naast perceelcontroles ook de naleving van andere wetgeving controleert. Wanneer het waterschap een overtreding constateert, bij-

voorbeeld tijdens het toepassen van gewasbeschermingsmiddelen dan kan ook zij handhavend optreden tegenover de overtreder. Met het vernieuwen van toezicht en samenwerking, en de aanstelling van de waterschappen als toezichthouder van de Wgb worden nu wel meer bedrijfscontroles uitgevoerd, vaak in gezamenlijke projecten met de AID.

Herbeoordeling niet geprioriteerde middelen

Voortkomend uit de Europese wetgeving zijn in 2007 door het Ctgb (College voor Toelating gewasbeschermingsmiddelen en Biociden) ruim 900 middelen herbeoordeeld. Hierbij zijn 22 middelen komen te vervallen en is van 445 middelen het gebruiksvoorschrift gewijzigd en/of komen deze in de nabije toekomst te vervallen.

De gevolgen van deze herbeoordeling zijn door voormalig minister Verburg van LNV samengevat in een brief aan de Tweede Kamer (Verburg, 2007). De conclusie van de minister was dat over het algemeen de herbeoordeling weinig gevolgen heeft voor de gebruikers maar in specifieke situaties kunnen echter forse knelpunten ontstaan.

4.1.2 Handhaving in 2010

In Nederland is de handhaving van de Wgb en de onderliggende regelingen neergelegd bij de Algemene Inspectiedienst (AID)¹, de I&M-inspectie, de Voedsel en Warenautoriteit en de Arbeidsinspectie. Daarnaast zijn de waterschappen aangewezen als toezichthouder voor de watergerelateerde bepalingen in de Wgb, besluit en regeling. De inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) houdt toezicht op het gebruik van desinfectiemiddelen in de gezondheidszorg. Naast deze bijzondere toezichthoudende organen is ook de politie handhaver maar zij voert geen toezicht uit op de Wgb; zij kan handhavend optreden bij overtreding van de Wgb.

Tussen de diverse handhavingpartners vindt regionale afstemming plaats (zoals toegelicht in hoofdstuk 3).

In dit onderzoek ligt de focus op de primaire bedrijven en toeleveringsbedrijven in de agrarische sector. Deze bedrijven worden op het gebied van gewasbescherming gecontroleerd door de AID, de waterschappen en in een aantal gevallen ook de gemeenten. Tussen gebieden bestaan verschillen in wie wat controleert. In sommige delen van het land wordt door deze drie instanties intensief samengewerkt en worden gezamenlijke controles uitgevoerd, terwijl in andere delen nauwelijks wordt samengewerkt en elke instantie zijn eigen deel van de Wgb controleert.

4.2 Resultaten nalevingsrapportages AID 2006, 2008 en 2009

4.2.1 Opzet en representativiteit

Het aantal bedrijven dat tijdens de nalevingscontroles gecontroleerd is, is weergegeven in tabel 4.1. Ook geeft deze tabel een overzicht van de grootte van de betreffende sector. Nog niet elke sector is gecontroleerd, onder andere de boomkwekerij en een aantal andere sectoren wordt in 2010 gecontroleerd; de resultaten van deze controles waren ten tijde van de analyse nog niet bekend c.q. beschikbaar. Tijdens de controles zijn ook gewasmonsters genomen. Deze zijn geanalyseerd middels de multimethode van het RIKILT, om zo de aanwezige werkzame stoffen op de gewassen in beeld te krijgen. De resultaten zijn te zien in paragraaf 4.2.3.

¹ Op 1 januari 2012 is de AID samen met de PD en WVA verder gegaan als de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA).

Tabel 4.1		Overzicht aantal gecontroleerde bedrijven		
Sector	Jaar	Aantal bedrijven a)	Controles	%
Sierteelt onder glas	2009	3.424	260	7,6
Fruitteelt	2008	1.744	98	5,6
Akkerbouw	2009	10.923	299	2,7
Vollegrondsgroenten	2010	1.030	101	9,8
Bloembollen	2006	2.077	101	4,9
Golfbanen	2008	202	10	5,0
Openbaar groen (gemeenten)	2008	443	44	9,9

a) Betreft het totaal aantal bedrijven in het jaar van controle.
Bron: Diverse nalevingsrapportages AID (2006-2009) en www.cbs.nl

Tot de sector openbaar behoren naast gemeenten en golfbanen onder andere ook de ruim 3.043 hoveniersbedrijven en loonwerkers. Zij zijn de beheerders van onder andere agrarische terreinen, gemeentelijke plantsoenen, recreatieparken en tuinen en parken in particulier bezit.

In de nalevingsrapportage openbaar groen 2008 vormen uitsluitend de gemeenten en golfbanen de doelgroepen.

Sierteelt onder glas

De doelgroep sierteelt onder glas is onderverdeeld in 4 gewasgroepen om zodoende tot compacte gewasgroepen te komen bij de nalevingscontroles. Bij reguliere controles worden deze gewasgroepen niet onderscheiden. Het doel was om 230 nalevingscontroles uit te voeren. Dit zijn er uiteindelijk 260 geworden. De nalevingsmeting van sierteelt onder glas is niet geheel op aselechte wijze uitgevoerd. Zo zijn de rozenteeltbedrijven bewust niet in de nalevingsmeting meegenomen vanwege enkele specifieke knelpunten met een hoge niet-naleving in deze sector. Dit is naar voren gekomen bij specifieke controleacties vanaf 2005. Daarom loopt er sindsdien een afzonderlijk handhavingsproject om de naleving onder de rozentelers te verbeteren. Dit project loopt op dit moment nog steeds.

Binnen elke gewasgroep is steekproefsgewijs een selectie gemaakt van de bedrijven die gecontroleerd worden (tabel 4.2).

Tabel 4.2		Verdeling van het aantal controles in de sector Sierteelt onder glas over de gewasgroepen in 2009		
Gewasgroep	Aantal bedrijven	% van totaal aantal bedrijven	Controles	% van totaal aantal controles
Snijbloemen	2.110	61,6	110	47,8
Perkgoed	466	13,6	50	21,7
Potplanten	728	21,3	50	21,7
Opkweek mat.	120	3,5	20	8,8
Totaal	3.424	100	230	100

Bron: Driessen (2009).

In de tabel valt op dat niet elke gewasgroep even sterk vertegenwoordigd is in de nalevingsmeting. In de kleinere gewasgroepen zijn relatief meer bedrijven gecontroleerd dan in de grote gewasgroepen. In de snijbloemeteelt vindt bijvoorbeeld 48% van de controles plaats, terwijl 62% van de bedrijven in de sector zich in deze gewasgroep bevindt.

Fruitteelt

Op aselechte wijze zijn 100 bedrijven geselecteerd, waarvan er uiteindelijk 98 zijn onderzocht. Hierbij is geen rekening gehouden met bedrijfs grootte of resultaten van eerdere controles. Per regio is het volgende aantal fruitteeltbedrijven onderzocht (tabel 4.3).

Tabel 4.3 Aantal onderzochte bedrijven fruitteelt in 2008		
Regio	Provincies	Aantal bedrijven
Noord en Oost	Friesland, Groningen, Drenthe en Overijssel, Flevoland en Gelderland	46
West	Noord Holland, Zuid Holland en Utrecht	36
Zuid	Noord Brabant, Zeeland en Limburg	16
Totaal		98

Bron: Ooijman (2008).

Akkerbouw

De akkerbouwsector in Nederland bestaat uit circa 11.000 gespecialiseerde akkerbouwbedrijven (CBS, 2010). Hiervan zijn in 2009 in totaal 299 bedrijven gecontroleerd. Het doel was om 300 bedrijven te controleren. Om een goed beeld te krijgen van de gehele sector is er een indeling van de bedrijven naar gewassen gemaakt (tabel 4.4). De indeling onderscheidt grote (onder andere aardappelen) en kleine (onder andere uien) gewassen. Zo komt ook het naleefgedrag in de kleine toepassingen goed in beeld.

Tabel 4.4 Verdeling aantal controles akkerbouw per gewasgroep			
Gewasgroep	Aantal controles		Gewassen
	monstername	uitgebreide controle	
1	50	100	Aardappelen, suikerbieten, granen/graszaad
2	50	100	Uien, bonen, erwten, overige gewassen
Totaal	100	200	

Bron: Beers (2010).

Om budgettaire redenen is bij slechts 100 van deze bedrijven naast de fysieke en administratieve controle een gewasmonster¹ genomen. Bij de overige 200 bedrijven is alleen een fysieke en administratieve controle gedaan.

Om een goed beeld te krijgen van het naleefgedrag in de gehele sector is er bij de controles voor gezorgd dat ieder gewas in de controles voorkomt, ook is er voor gezorgd dat ieder gewas bemonsterd is, waarbij in de grote gewassen meer monsters zijn genomen omdat hiervan meer hectares geteeld worden in Nederland. Daarnaast zijn de controles verdeeld over het groeiseizoen gehouden om zo een beeld te krijgen over het gehele groeiseizoen.

Onbekend is hoe de verdeling van de onderzochte bedrijven over Nederland is.

Vollegrondsgroenten

De vollegrondsgroentesector bestaat uit circa 1.030 opengroondsgroentebedrijven (CBS, 2010). In 2009 werden 101 bedrijven met vollegrondsgroenten gecontroleerd. De selectie van deze bedrijven is gebaseerd op de GDI-opgave 2009. Ook zijn in 97 gewasmonsters genomen verdeeld over 15 gewassen. Deze zijn onderzocht op de aanwezigheid van residuen.

Bloembollen

Er zijn in 2006 uit een bestand van de Dienst Regelingen van 2.077 bedrijven op aselechte wijze 120 bedrijven geselecteerd; hiervan zijn er uiteindelijk 101 gecontroleerd. Bij de selectie is geen rekening gehouden met de omvang van de bedrijven. Ook is onduidelijk hoe de gecontroleerde bedrijven verdeeld zijn over Nederland. Wel is rekening gehouden met de verschillende soorten bloembollen, er zijn van diverse bolsoorten gewasmonsters genomen.

¹ In geval van uien is in plaats van een gewas- een grondmonster genomen.

Golfbanen

De meting bij golfbanen bestond uit een bezoek aan 10 van de 202 golfbanen in Nederland (www.golf.nl). Dit betekent dat 5% van de golfbanen is onderzocht. Niet bekend is in welke regio deze golfbanen zich bevonden, de selectie van deze 10 golfbanen was aselekt.

Openbaar groen

Op aselekte wijze zijn 45 gemeenten geselecteerd om gecontroleerd te worden tijdens de nalevingsmeting. Uiteindelijk zijn 44 gemeenten gecontroleerd. Eén gemeente was reeds eerder gecontroleerd tijdens een heterdaad controle en is om die reden niet meegenomen in de resultaten.

4.2.2 Resultaten nalevingscontroles

In tabel 4.5 zijn de cijfermatige resultaten uit de beschikbare nalevingsrapportages weergegeven. De tabel geeft per sector het percentage naleving op elk van de zes onderzochte punten weer. In deze tabel zijn een aantal opvallende nalevingspercentages te zien. Deze worden hieronder per sector kort toegelicht. Voor de naleving van de LOTV zijn recentere cijfers beschikbaar die verderop in dit verslag worden weergegeven en toegelicht (paragraaf 4.2.4).

Tabel 4.5 Resultaten diverse nalevingsrapportages AID 2006-2009 a) b)				
	Sierteelt onder glas		Fruitteelt	
Gecontroleerd op	aantal controles	naleving %	aantal controles	naleving %
sputlicentie	260	92	98	94
gebruik/voorraad middelen	260	14	98	53
GBM plan en administratie	260	30	97	65
zorgvuldigheid	260	98	98	98
Hygiëneverordening			97	98
	Akkerbouw		Bloembollen	
Gecontroleerd op	aantal controles	naleving %	aantal controles	naleving %
sputlicentie	299	98	101	92
gebruik/voorraad middelen	299	58	101	77
GBM plan en administratie	299	77	101	82
zorgvuldigheid	299	97	101	98
Hygiëneverordening	299	95		
	Vollegrondsgroente		Openbaar groen	
Gecontroleerd op	aantal controles	naleving %	aantal controles	naleving %
sputlicentie	91	99	44	98
gebruik/voorraad middelen	101	59	44	57
GBM plan en administratie	90	91	44	59
zorgvuldigheid	99	99	44	100
Hygiëneverordening	92	100		
	Golfbanen			
Gecontroleerd op	aantal controles	naleving %		
Sputlicentie	10	100		
gebruik/voorraad middelen	10	70		
GBM plan en administratie	10	40		
Zorgvuldigheid	10	100		
Hygiëneverordening				

a) Het betreft de overtredingen die geconstateerd zijn bij de 1e controle, voordat eventuele hercontrole plaatsvindt.
Bron: Diverse nalevingsrapportages AID (2006-2009); b) De percentages in de tabel zijn omgerekend van percentage overtreders naar percentage nalevers (niet overtreders).

Sierteelt onder glas (Driessen et al., 2009)

Bij sierteelt onder glas valt het nalevingspercentage van 14% voor gebruik/voorraad van middelen op. Dit komt vooral doordat bijna de helft (48%) van de gecontroleerde ondernemers middelen voorhanden heeft die niet (meer) zijn toegelaten (zie tabel 4.6). Ook worden op veel bedrijven niet toegelaten middelen daadwerkelijk gebruikt (16% van de gecontroleerde ondernemers), of worden middelen gebruikt die wel een toelating hebben in Nederland maar niet voor de betreffende teelt (17% van de gecontroleerde ondernemers). Ten slotte overtreedt 1% van de gecontroleerde ondernemers de voorschriften ten aanzien van het gebruik van buitenlandse middelen, 3% het gebruik van professionele middelen (zonder licentie) en heeft 5% buitenlandse middelen voorhanden.

Het nalevingsgedrag met betrekking tot het gewasbeschermingsplan en de bijbehorende administratie blijkt erg laag: slechts 30% van de ondernemers voldoet volledig aan deze eis.

Fruitteelt

Ook bij de fruitteelt valt het lage nalevingspercentage van 53% met betrekking tot het gebruik/voorraad van middelen op. Dit wordt veroorzaakt doordat 36% van de gecontroleerde fruittelers middelen gebruikt niet overeenkomstig de voorschriften. Ze gebruiken het middel in de verkeerde teelt of passen het middel toe zonder de juiste spuittechniek te gebruiken. Ook heeft 17% van de fruittelers middelen op voorraad die niet meer toegelaten zijn.

Daarnaast heeft een derde van de fruittelers het gewasbeschermingsplan en de bijbehorende registratie niet op orde.

De volgende redenen die ondernemers en AID-controleurs aanvoeren voor het niet naleven van de regelgeving zijn vermeld in de nalevingsrapportage:

- GBM-plan heeft geen meerwaarde;
- Vaak blijken in gewasmonsters lage concentraties van residuen van voor het betreffende het gewas niet toegelaten middelen te zitten. In veel gevallen komt dit door slecht reinigen van de spuitapparatuur.

Akkerbouw

Bij de akkerbouw valt op dat het nalevingspercentage ten aanzien van het gebruik/voorraad van gewasbeschermingsmiddelen 58% is. Dat wordt veroorzaakt doordat 44% van de gecontroleerde akkerbouwers middelen in voorraad heeft die niet meer zijn toegelaten. Ook gebruikt 10% van de akkerbouwers middelen in strijd met de voorschriften.

Bij de akkerbouw is het nalevingspercentage ten aanzien van het gewasbeschermingsplan en de administratie het laagst: 77% van de akkerbouwers voldoet aan alle eisen, 23% niet. Dit nalevingspercentage is overigens hoog in vergelijking met de meeste andere sectoren.

Met name de administratieve verplichtingen dragen bij aan dit lage percentage; 81% van de akkerbouwers voldoet aan deze eis en 5% heeft geen GBM plan.

De volgende reden die ondernemers en AID-controleurs aanvoeren voor het niet naleven van de regelgeving is vermeld in de nalevingsrapportage:

- Vaak blijken in gewasmonsters lage concentraties van residuen van niet toegelaten middelen te zitten.

Vollegrondsgroenten

Bij de vollegrondsgroenten springt de naleving van 59% voor het gebruik/de voorraad van middelen in het oog. Dit wordt met name veroorzaakt doordat 27% van de gecontroleerde ondernemers middelen in strijd met de voorschriften gebruikt. Ook zijn niet meer toegelaten middelen aangetroffen (17% van de bedrijven). Zowel het gebruik van niet toegelaten gewasbeschermingsmiddelen als het gebruik van buitenlandse middelen werd door 2% van de ondernemers overtreden.

Bloembollen

In de bloembollensector valt vooral het gebruik/voorraad van middelen op. Het naleefpercentage op dit gebied is 77%. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat 18% van de bloembollentelers niet toegelaten middelen gebruikt. Ook voldoet 18% niet aan de voorschriften van het GBM-plan of de administratieve verplichtingen.

De volgende redenen die ondernemers en AID-controleurs aanvoeren voor het niet naleven van de regelgeving zijn vermeld in de nalevingsrapportage:

- slordig met tijdig met opruimen van niet meer toegelaten middelen;
- middelen proberen te onttrekken aan controle;
- gewasbeschermingsplan voegt niets toe aan verbeteren milieu, extra administratie.

Openbaar groen (gemeenten)

Net als in alle andere sectoren valt ook hier het lage naleefpercentage ten aanzien van het gebruik/voorraad van middelen op. De naleving op dit gebied is 57%. Het betrof hier met name het in voorraad hebben van niet meer toegelaten middelen. In hoeverre hier verband te leggen valt met geconstateerde emissies van onkruidbestrijdingsmiddelen door RIWA (hoofdstuk 3) is onduidelijk.

Ook de verplichtingen ten aanzien van het GBM-plan en de administratie wordt door de gemeenten slecht nageleefd. 59% van de gecontroleerde gemeenten voldoet volledig aan de eisen.

De volgende redenen die ondernemers en AID-controleurs aanvoeren voor het niet naleven van de regelgeving is vermeld in de nalevingsrapportage:

- Onbekendheid bij gemeenten en hun uitvoerders. Vaak komt informatie niet terecht bij de juiste persoon of afdeling.

Golfbanen

Op drie van de tien golfbanen werd een overtreding geconstateerd. Dit betrof twee keer het toepassen zonder de juiste spuitapparatuur; ook werden in drie van de tien monsters niet meer toegelaten middelen aangetroffen.

Daarnaast bleken zes van de tien golfbanen niet te voldoen aan de eisen van het GBM-plan en de bijbehorende administratie.

De volgende redenen die ondernemers en AID-controleurs aanvoeren voor het niet naleven van de regelgeving is vermeld in de nalevingsrapportage:

- Door het zure milieu op golfbanen worden gewasbeschermingsmiddelen langzaam afgebroken. Hierdoor worden residuen aangetroffen van middelen die waarschijnlijk jaren geleden al zijn toegepast, maar nu niet meer toegestaan zijn.

Voorraad en gebruik middelen, gewasbeschermingsplan en administratie

Om nader inzicht te krijgen in de nalevingspercentages uit tabel 4.5 op de punten voorraad/gebruik middelen en GBM-plan en administratie, zijn de onderliggende gegevens uit de nalevingsrapportages in onderstaande tabellen weergegeven. Tabel 4.6¹ geeft een uitsplitsing in de belangrijkste vijf punten van voorraad/gebruik middelen.

¹ In tabel 4.5, 4.6 en 4.7 is de naleving conform de nalevingsrapportages weergegeven. De percentages in tabel 4.5 zijn gebaseerd op de som van het aantal overtredingen per controlepunt; zodoende komen de nalevingspercentages in deze tabel ogenschijnlijk lager uit dan op basis van de uitsplitsing van controlepunten in de tabellen 4.6 en 4.7; vermoedelijk onderschat tabel 4.5 het aantal bedrijven dat aan alle eisen voldoet omdat er ook bedrijven zullen zijn waar meer dan één overtreding is geconstateerd.

Tabel 4.6 Uitsplitsing voorraad/gebruik middelen						
Gecontroleerd op	Naleving (%) a)					
	sierteelt onder glas (N=260)	fruitteelt (N=98)	akkerbouw (N=299)	bloembollen (N=101)	openbaar groen (N=44)	vollegrondsgroenten (N=101)
Voorhanden buitenlandse middelen	95	99	99			
Gebruik buitenlandse middelen	99		99	99		98
Voorhanden niet (meer) toegelaten middelen	52	83	66	96	61	83
Gebruik niet (meer) toegelaten middelen	84			82		98
Gebruik in strijd met voorschriften	83	64	90		95	73
a) Van de niet ingevulde plaatsen zijn geen gegevens bekend. Bron: Diverse nalevingsrapportages AID 2006-2009.						

Uit tabel 4.6 blijkt dat er nauwelijks buitenlandse middelen voorhanden zijn of gebruikt worden. Daarentegen worden er -met uitzondering van de bloembollensector- in alle sectoren veelvuldig middelen aangehouden die niet meer zijn toegelaten. Ook worden er in met name de fruitteelt en in mindere mate de sierteelt (exclusief de rozenteelt) middelen in strijd met de voorschriften gebruikt.

Bij afzonderlijke controles in de rozenteelt in 2009 worden op basis van gewasmonsters 48 van de 83 gecontroleerde bedrijven gewasbeschermingsmiddelen gevonden die niet in Nederland zijn toegelaten in de rozenteelt (naleving: 60%). De helft van de gevonden stoffen die in 2008 en 2009 in de rozenteelt werden gevonden, blijken niet in de EU te zijn toegelaten (LNV, 2010). Bij controles in 2010 blijkt op basis van monsteruitslagen dat circa 70% van de deels select en deels aselekt gekozen rozenbedrijven buitenlandse middelen gebruikt.

Tabel 4.7 geeft een uitsplitsing van de metingen voor het Gewasbeschermingsplan enerzijds en administratieve verplichtingen anderzijds, naar sector.

Tabel 4.7 Uitsplitsing GBM-plan en administratie						
Gecontroleerd op	Naleving (%)					
	sierteelt onder glas (n=260)	fruitteelt (n=98)	akkerbouw (n=299)	bloembollen (n=101)	openbaar groen (n=44)	vollegrondsgroenten (n=101)
Administratieve verplichting	67	a)	81	91		97
Gewasbeschermingsplan	63	65 b)	95	91	59 b)	94
a) Van de niet ingevulde plaatsen zijn geen gegevens bekend; b) Bij de nalevingsmeting in deze sector is geen onderscheid gemaakt tussen GBM plan en de administratieve verplichtingen. Deze zijn in de tabel onder één noemer weergegeven. Bron: Diverse nalevingsrapportages AID 2006-2009.						

Tabel 4.7 laat zien dat bij sommige sectoren de verplichtingen ten aanzien van het GBM plan en/of de administratieve verplichtingen niet goed worden nageleefd. De naleving verschilt per sector tussen de twee deelthema's. Verder is de naleving in de akkerbouw, vollegrondsgroenteteelt en de bloembollenteelt duidelijk beter dan in de sier- en fruitteelt en in het openbaar groen.

Resultaten tussenevaluatie 2006

In 2004 zijn ook al een aantal nalevingsonderzoeken geweest. De resultaten van deze onderzoeken zijn samengevat in de *Tussenevaluatie nota Duurzame Gewasbescherming* (De Lauwere en Bremmer, 2006). De meeste van deze onderzoeken betroffen specifieke teelten zoals aardbeien onder glas. In deze periode zijn gehele sectoren zoals de fruitteelt, boomteelt en vollegrondsgroenten onderzocht. De resultaten van deze onderzoeken zijn lastig naast de resultaten van de latere nalevingsrapportages te leggen omdat de manier van rapporteren van elkaar verschilt. Al is er wel een aantal punten dat wel overeenkomt met de

latere rapportages. Zo was in 2004 de naleving op het hebben van een spuitlicentie in de fruitteelt 97%, de boomteelt 88% en de vollegrondsgroenten 97%. De naleving van het hebben van een correct gewasbeschermingsplan en logboek was in 2004 in de vollegrondsgroenten 80%.

4.2.3 Resultaten gewasmonsters

Sierteelt onder glas (exclusief rozenteelt)

In de sierteelt zijn in 2009 223 gewasmonsters genomen; in 79 van deze monsters werden één of meerdere stoffen aangetroffen die niet zijn toegelaten in de betreffende teelt. De gewassen waarin een overtreding is geconstateerd zijn zeer divers. Wel springen orchidee, viool en chrysant er uit qua aantal geconstateerde overtredingen. Naast deze veel geteelde gewassen zijn het met name de kleine teelten waarin nogal eens een overtreding geconstateerd is.

Fruitteelt

Overtredingen werden in 2008 vooral geconstateerd in de gewasmonsters van pruim en peer.

In pruim werden acht gewasmonsters genomen. Bij zeven van deze monsters werd een middel aangetroffen dat niet in de teelt is toegelaten. Het gaat met name om schimmel- en insectenbestrijdingsmiddelen.

In de perenteelt ging het met name om het verkeerd gebruik van Thiram-houdende middelen, deze mogen niet gebruikt worden op percelen die grenzen aan een watergang tenzij gebruik wordt gemaakt van een tunnelspuit of een windscherm is geplaatst.

Akkerbouw

In tabel 4.8 geeft een overzicht van de resultaten van de gewasmonsters in de akkerbouw waarin een niet toegelaten middel werd aangetroffen. In totaal zijn 100 gewasmonsters genomen en onderzocht, 50 in de 'grote' gewassen (aardappel, suikerbiet, granen en graszaad) en 50 in de overige, 'kleine' gewassen. De kolom 'overige gewassen' bestaat uit een samenvoeging van een aantal 'kleine' gewassen.

Tabel 4.8 Resultaten analyse gewasmonsters akkerbouw, genomen door de AID in 2009							
Aangetroffen middel	Ui	Witlofpen	Aardappel	Spinazie	Suikerbiet	Haver	Overige gewassen
Amistar							xx
Aramo							x
Azoxystrobine	x						
Basagran							x
Butisan S							x
Carbendazim					x		
Certis Chloor IPC							x
Challenge	xx						
Daconil							x
Dual Gold	x						
Dual Gold 960 EC	x						
Emblem	x						x
Focus Plus		x					
Fubol Gold							x
Herbasan SC				x			
Iotril	x						
Karate Zeon				x			x

Naar: Beers (2010).

Tabel 4.8		Resultaten analyse gewasmonsters akkerbouw, genomen door de AID in 2009 (vervolg)					
Aangetroffen middel	Ui	Witlofpfen	Aardappel	Spinazie	Suikerbiet	Haver	Overige gewassen
Lentagran							x
Lentagran WP							x
Lontrel 100							x
Mancozeb vloeibaar							x
Opus team						x	
Perfekthion	x		x				
Phenmedifam (in 2008)				x			
Plemum 50 WG				x			
Propachloor	x						
Proline							xx
Pyramin DF							x
Reglone			x				
Rovral Aqua Flow			x				
Shirlan							x
Starane	xx						x
Totril							x

Naar: Beers (2010).

Elk kruisje in de tabel staat voor één constatering van toepassing van dat middel in het gewas terwijl dit middel niet in die teelt is toegestaan. Tabel 4.8 toont een groot aantal kruisjes onder de kolommen van het gewas ui en de overige gewassen. Dit betekent dat in die teelten vaak een middel in het gewasmonster is aangetroffen dat niet in de betreffende teelt is toegelaten. In de grote gewassen zoals aardappel en suikerbiet zijn nauwelijks overtredingen geconstateerd.

Uit de tabel valt af te leiden in welke gewassen ondernemers de meeste problemen ondervinden (kolom met de meeste kruisjes) en - ondanks het verbod - als oplossing niet toegelaten middelen gebruiken. De meeste overtredingen komen naar voren in de kleine gewassen. Dit bevestigt de problematiek in de kleine gewassen en dat de noodzaak voor het zogenaamde 'fonds kleine toepassingen' van belang is.

De lijst van aangetroffen middelen in tabel 4.8 bestaat voor ongeveer twee derde uit herbiciden; van de aangetroffen middelen in ui betreft het in zeven van de negen gevallen herbiciden. Herbiciden worden gebruikt omdat ondernemers dit onder bepaalde omstandigheden gemakkelijker en doeltreffender vinden dan mechanisch onkruidbestrijding.

Vollegrondsgroenten

Gedurende het seizoen zijn totaal 97 gewasmonsters voor controle-onderzoek op werkzame stof genomen, verdeeld over 15 gewassen. Bij bepaalde teelten valt het gebruik van niet in de teelt toegelaten middelen op: schorseneren (naleving 0%), knolselderij (naleving 80%), winterpeen (naleving 86%) en witlof (naleving 82%). De aangetroffen gehalten bleken laag. Als belangrijkste oorzaken zijn aangemerkt: het onvoldoende reinigen van de spuitmachine, wind tijdens bespuitingen van aangrenzende percelen en residuen van voorgaande teelten. In sperziebonen, prei, waspeen, asperges, ijsbergsla, spinazie en aardbeien zijn geen sancties opgelegd in verband met niet toegelaten gebruik in deze teelten.

Bloembollen

Bij bloembollen zijn in 19 van de 101 gewasmonsters werkzame stoffen aangetroffen die niet in de betreffende teelt toegelaten zijn. Eén keer betrof dit het niet meer in Nederland toegelaten Simazin (was eerder wel toegelaten). De aangetroffen middelen zijn overwegend herbiciden.

Naast Simazin zijn de niet toegelaten middelen; Metoxuron, Dithiomorf, Azoxystrobine en Bentazon aangetroffen, maar niet bekend is in welke gewassen.

Formaldehyde (een biocide) is niet toegelaten in de landbouw. Het ministerie heeft een tijdelijke vrijstelling verleend voor het gebruik van formaldehyde in de gewassen hyacint (tot 1 november 2009) en lelie (van 1 december 2009 tot 1 februari 2010). Ook in 2010 is een nieuwe tijdelijke vrijstelling verleend (hyacint: 1 september 2010 tot 1 november 2010; lelie: 1 december 2010 tot 1 februari 2011). Tijdens nalevingscontroles werd nagegaan in welke gewassen formaldehyde was gebruikt en of voldaan werd aan de in het besluit opgenomen persoonlijke veiligheidseisen. Op 44 van de 100 bezochte bedrijven was een dompelbad met formaldehyde aanwezig. In 1 geval was de termijn overtreden, in 2 gevallen de persoonlijke veiligheidsmaatregelen en in 6 gevallen werd formaldehyde in een gewas zonder vrijstelling aangetroffen (Bruijn, 2010).

4.2.4 Toepassingscontroles 2010

De LOTV bevat regels ten aanzien van de teeltvrije zone, hoogte van de spuitboom, gebruik kantdop, gebruik driftreducerende doppen en windsnelheid. De eerste (teeltvrije zone) is te controleren bij een bedrijfscontrole. De andere items kunnen alleen worden gecontroleerd bij een toepassingscontrole. De toepassing dient dan natuurlijk wel daar plaats te vinden waar het LOTV van toepassing is en dat is in de 14 meter zone vanaf de sloot.

In de achterliggende jaren (vóór 2010) werd geconstateerd dat vrijwel alle spuiten zijn voorzien van de juiste technische voorzieningen.

In 2010 heeft de NWWA (voorheen AID) toepassingscontroles binnen én buiten deze 14 meterzone uitgevoerd.

Tijdens de bedrijfsbezoeken en controles vóór 2010 is geconstateerd dat vrijwel alle spuitapparatuur van de juiste technische voorzieningen is voorzien. Uit de tussenevaluatie 2006 (de Lauwere en Bremmer, 2006) blijkt dat het nalevingspercentage van de diverse onderdelen van het LOTV boven de 95% scoorde en varieert van 98% en 100%, met een uitschieter naar beneden voor driftarme doppen en kantdoppen. Echter, het gebruik van deze technische voorzieningen (driftreducerende dop/kantdop) blijkt een zwak punt in de naleving. Dit uit zich in de lage nalevingscijfers van de LOTV maar ook als het gaat over het gebruik conform de wettelijke gebruiksvoorschriften wat met name in de fruitteelt een kwetsbaar punt blijkt (Koning, 2010).

Het evaluatieverslag Toepassingscontroles 2010 (Koning, 2010) laat zien dat toepassingscontroles binnen en buiten de 14 meter zone zijn uitgevoerd.

Tabel 4.9 Naleving toepassingscontroles binnen en buiten de 14-meterzone van de sloot (2010, in procenten)			
Sector	Naleving (%)		
	Buiten 14 meter	Binnen 14 meter vanaf de sloot	Totaal
Akkerbouw	93	57	63
Bloembollen	75	70	71
Boomteelt	63	50	53
Fruitteelt	100	57	65
Loonwerkers	96	66	78
Openbaar groen	80	100	82
Veehouderij	88	67	76
Vollegroondsgronteteelt	92	91	92
Overall	90	60	68

Bron: Koning (2010).

De controles buiten de 14-meterzone laten een naleving zien van boven de 90% met uitzondering van de boomteelt (63% naleving). Hier zijn alleen de Wgb en de teeltvrije zone van belang.

Toepassingscontroles binnen de 14-meterzone vanaf de sloot, waarbij de LOTV van toepassing is, laten een veel lagere naleving zien, namelijk 60% overall variërend tussen de 50 en 70%. Dit heeft meer gevolgen voor de waterkwaliteit.

Conclusie

Tijdens bedrijfsbezoeken in de achterliggende jaren constateerde de NWWA (voorheen AID) dat vrijwel alle spuiten zijn voorzien van de juiste technische voorzieningen. Echter, bij recentere controles blijkt dat het gebruiken van deze technische voorzieningen (driftreductiedop/kantdop) een zwak punt in de naleving is. Dat uit zich nu vooral in lage nalevingcijfers ten aanzien van het LOTV, maar ook als het gaat over het gebruik conform wettelijke gebruiksvoorschriften is dit een kwetsbaar punt. Dat uit zich nu met name bij de fruitteelt (zie tabel 4.6).

4.2.5 Samenvatting

De naleving op het gebied van het hebben van de juiste spuitlicentie is hoog, met in alle sectoren een nalevingspercentage van 92% of hoger. Ook op het gebied van zorgvuldigheid is de naleving hoog. In alle sectoren ligt het nalevingsniveau hier boven de 97%.

Minder hoog scoren het bijhouden van de administratie en het hebben van een gewasbeschermingsplan. Hier loopt de naleving sterk uiteen. Met 30% naleving is de sierteelt in dit opzicht de sector met het laagste nalevingspercentage. Daarentegen heeft de bloembollensector een nalevingspercentage van 82% op dit gebied. De naleving op het gebied van het gebruik en het in voorraad hebben van middelen die niet zijn toegelaten, is in alle sectoren laag. Met een naleving van 14% is ook hier de sierteelt de sector met het laagste naleefniveau; de bloembollen sector is met een naleving van 77% ook hier het hoogst. De naleving van de hygiëneverordening, die in slechts twee sectoren (akkerbouw en fruitteelt) is onderzocht, ligt boven de 95%.

De toepassingscontroles binnen de 14 meter zone vanaf de sloot, waarbij de LOTV van toepassing is, laten een veel lagere naleving zien, namelijk tussen de 50 en 60%.

Uit de gewasmonsters blijkt dat met name in de kleine teelten er nogal eens een niet toegelaten middel gebruikt wordt (tabel 4.8). In de akkerbouw is dit goed te zien. Hier valt op dat er niet één gewas is waar in grote mate niet-toegestane middelen worden gebruikt met uitzondering van uien. In dit gewas zijn meer overtredingen van het gebruik van niet toegelaten middelen geconstateerd dan in de andere onderzochte akkerbouwgewassen.

4.3 Resultaten programmatisch handhaven AID

Alle bevindingen van de AID tijdens de reguliere controles worden in het centrale registratiesysteem genaamd SPIN ingevoerd. Door de continue en verbeteringen en aanscherpingen van het SPIN-systeem is het lastig om cijfers van verschillende jaren met elkaar te vergelijken. Gegeven deze situatie plus de benodigde inspanning om cijfers betrouwbaar beschikbaar te krijgen is afgezien van aanvullend onderzoek op basis van deze gegevens.

Heterdaadcontroles

Het aantal heterdaadcontroles (in aanvulling op regelmatige controle op naleving van de teeltvrije zone en toezicht op het gebruik van de juiste spuitapparatuur) is in verhouding tot het aantal feitelijke spuitactiviteiten zeer beperkt; het goed uitvoeren van deze controles wordt zeer lastig genoemd. Met name bij waterkwaliteitsbeheerders zijn deze controles in vele gevallen onvoldoende afgestemd op de feitelijke spuitpraktijk (VenW, 2005).

Aandachtspunten bij heterdaadcontrole zijn de naleving van voorschriften voor:

- windsnelheid;
- spuittechniek; gebruik van drift-reducerende spuitdoppen en kantdoppen;

- spuitboomhoogte aanhouden van maximaal 50 cm boven het gewas;
- het aanhouden van de geldende teeltvrije zone;
- controle op de voorschriften die de toepassing van bestrijdingsmiddelen reguleren.

Jaarverslagen van de AID (2007, 2008) melden dat veel inzet is gepleegd op heterdaadcontroles en dat deze controles relatief veel arbeidsinspanning vergen om een dergelijke overtreding vast te kunnen stellen. Handhaving is moeizaam wanneer het overtreedings betreft die alleen op heterdaad kunnen worden vastgesteld.

Toezichthouders van AID en waterschappen¹ geven aan dat het erg lastig is om tijdens de uitvoering van spuitwerkzaamheden overtredingen te constateren (VenW, 2005). Als oorzaken worden genoemd:

- Agrariërs stoppen met spuiten als ze de toezichthouder zien naderen;
- De momenten waarop agrariërs spuitwerkzaamheden verrichten vallen niet altijd samen met de reguliere werktijden van toezichthouders;
- Er zijn andere prioriteiten binnen de eigen dienst in de periode waarin spuitwerkzaamheden worden uitgevoerd;
- In het controleplan van 2005 is aangegeven dat de heterdaadcontroles in juni moeten plaatsvinden, terwijl veel spuitwerkzaamheden ook in andere maanden plaatsvinden.

Resultaten gebruik gewasbeschermingsmiddelen 2009 (www.aid.nl)

De laatste jaren heeft de NVWA (AID) de controles verlegd van bedrijfscontroles naar toepassingscontroles. Uit de resultaten van 2009 bleek dat ongeveer 40% van de 200 gecontroleerden zich niet hield aan de voorschriften van het LOTV of aan de gebruiksvoorschriften die voor de gebruikte gewasbeschermingsmiddelen zijn vastgesteld. Het zwaartepunt van de overtredingen lag bij het niet gebruiken van driftarme doppen en driftarme kantdop. Om deze reden is de AID in 2010 intensiever gaan controleren op het gebruik van de juiste driftarme doppen en de driftarme kantdop.

Speerpunten 2010/2011

De NVWA heeft zich bij de controles in spuitseizoen 2010 op een aantal punten gericht (www.aid.nl) om de naleving te verbeteren:

- uitvoeren van spuitwerkzaamheden in de 14-meterzone langs oppervlaktewater (gebruik van driftarme doppen en een driftarme kantdop, juiste spuitboomhoogte en juiste windsnelheid);
- vullen van veldspuitapparatuur (minimaal 2 meter bij oppervlaktewater vandaan);
- gebruik van toegelaten gewasbeschermingsmiddelen;
- gebruik van gewasbeschermingsmiddelen conform de wettelijke gebruiksvoorschriften;
- gebruik van gewasbeschermingsmiddelen door houders van een bewijs van vakbekwaamheid;
- zorgvuldigheid bij de omgang met gewasbeschermingsmiddelen;
- in 2011 opnieuw werken met toepassingscontroles;
- handavingscommunicatie inzetten om de beleefde pakkans te vergroten.

Deze controles zijn bij de aanvang van het spuitseizoen in april gestart, waarbij elke gebruiker tijdens het toepassen gecontroleerd kan worden.

¹ Vóór 2005 konden waterschappen ondernemers alleen beboeten als men de ondernemer op heterdaad op een overtreding betrapt. Door de beperkte capaciteit van de waterschappen, is dit haast onmogelijk.

4.4 Voorlichting en communicatie

Zowel de AID als de waterschappen maken op diverse manieren gebruik van voorlichtingsmethoden. Dit doen zij omdat dit een relatief eenvoudige en efficiënte manier is om het nalevingsniveau te verhogen, er wordt namelijk een grote doelgroep bereikt, en omdat van voorlichting een preventieve werking uitgaat.

De gebruikte voorlichtingsmethoden zijn:

- voorlichting tijdens een bedrijfscontrole;
- artikel in een vakblad;
- artikel in een plaatselijke krant;
- nieuwsbrief op papier of via internet;
- folder over een specifiek onderwerp;
- themabijeenkomsten;
- proactief terugkoppelen van de resultaten van de nalevingscontroles. In de sierteelt wordt een samenvatting van het evaluatieverslag in de vorm van een folder naar alle gecontroleerden gestuurd.

Het toepassen van voorlichting is een gevolg van de gewijzigde strategie van de AID en de Waterschappen. Voorheen werd vooral veel gecontroleerd. De laatste jaren is dit echter veranderd; men zet nu veel meer in op preventie middels voorlichting en doelgerichte controles.

Daarnaast brengt de AID een jaarverslag uit. Hierin wordt naast de financiële resultaten ook weergegeven waar de inspanningen van de NVWA dat jaar op waren gericht en in hoeverre de planning van het aantal te besteden manuren ook is gerealiseerd. Tot en met 2006 is in het jaarverslag aangegeven hoeveel overtredingen er geconstateerd zijn; daarbij is echter niet aangegeven hoeveel controles uitgevoerd zijn. Vanaf 2007 wordt wel aangegeven hoeveel controles er uitgevoerd zijn, maar niet hoeveel overtredingen er geconstateerd zijn. Hierdoor is het lastig aan te geven hoe effectief controles nu precies zijn. Het is dus ook niet mogelijk na te gaan of de verschuiving van controle naar voorlichting effect heeft gehad op de naleving in de agrarische sector.

4.5 Resultaten interviews waterschappen

Inleiding

In het kader van het onderzoek zijn handhavingsmedewerkers van enkele waterschappen bezocht voor een interview (voor een overzicht van de geïnterviewde medewerkers zie de lijst informanten). De selectie van deze waterschappen is gebaseerd op een evenredige vertegenwoordiging van iedere plantaardige sector (glastuinbouw, akkerbouw, bloembollen, enzovoort). De resultaten van deze interviews zijn samengevat in deze paragraaf.

Helaas beschikken de waterschappen over onvoldoende cijfermateriaal om er zinvolle conclusies aan te kunnen verbinden. Vaak worden op regionaal niveau projecten uitgevoerd om in een bepaald gebied de naleving te verhogen. De resultaten van deze projecten zeggen echter niets over het naleefniveau van een hele sector of in een groter gebied dan het projectgebied.

Handhaving voor en na 2009

In 2009 zijn de waterschappen officieel toezichthouder geworden voor de Wgb. Dit heeft in de praktijk echter geen grote veranderingen bij de waterschappen teweeg gebracht. Een aantal waterschappen is intensiever gaan samenwerken met de AID, maar over het algemeen zijn de activiteiten met betrekking tot handhaving hetzelfde gebleven als voorheen.

De nadruk van de controles van de waterschappen ligt op surveillance met heterdaad. Ook controle op basis van melding (vaak van een andere waterschapsmedewerker) wordt veel toegepast. Het betreft bijna uitsluitend veldcontroles. De middelenkast wordt meestal niet gecontroleerd omdat het waterschap te weinig kennis in huis heeft over de (actuele) regelgeving hieromtrent, in verband met toelatingen en dergelijke.

Samenwerking

Op het gebied van controles werken alle waterschappen samen met de AID; de meeste werken ook samen met de gemeenten in hun gebied. Met de I&M-inspectie wordt samengewerkt op het gebied van biociden, maar niet elk waterschap doet dit. Daarnaast zijn er waterschappen die samenwerken met de milieupolitie. Soms wordt ook de hulp ingeroepen van de helikopterpolitie voor controles vanuit de lucht of luchtopnames.

Alle geïnterviewde waterschappen werken in diverse vormen samen met andere waterschappen. Vaak zijn dit de aangrenzende waterschappen of waterschappen waar veel hetzelfde type bedrijven aanwezig zijn. Zo werken alle noordelijke waterschappen samen in het NOOT-overleg (Noordelijk Overleg Open Teelten); zij maken gezamenlijk een controle- en activiteitenplan. Andere waterschappen werken alleen maar samen op het terrein van informatie-uitwisseling.

Via de Unie van Waterschappen is er een landelijke klankbordgroep 'Handhaving' waarin alle waterschappen vertegenwoordigd zijn. Hier kunnen de waterschappen terecht met al hun vragen.

In Drenthe wordt samengewerkt met de waterwinbedrijven om de kwaliteit van het oppervlaktewater dat gebruikt wordt voor drinkwaterbereiding zo hoog mogelijk te krijgen.

Controleplan

Alle waterschappen maken gebruik van een controleplan dat gebaseerd is op een risicoanalyse. Tussen de verschillende waterschappen verschilt dit plan wel qua vorm. Een aantal waterschappen maakt dit plan gezamenlijk (onder andere NOOT). In de meeste gevallen wordt het controleplan samen met de AID en eventueel gemeenten opgesteld om zo dubbelcontroles te voorkomen.

Het plan is vaak gebaseerd op controleresultaten van de voorgaande jaren. Een sector, gebied of bedrijf waar vorig jaar tijdens een controle buitengewoon veel overtredingen geconstateerd werden, krijgt komend jaar extra aandacht, middels extra controles of een voorlichtingsactiviteit.

Controle of voorlichting

Waar het accent van de handhaving ligt, op controle of voorlichting, is sterk afhankelijk van de beschikbare menskracht van het waterschap. Ook is dit afhankelijk van het naleefniveau in het werkgebied. Bij de meeste waterschappen is echter wel een verschuiving te zien naar meer voorlichting en minder controles.

De meeste voorlichting wordt gegeven tijdens de bedrijfsbezoeken; de ondernemer krijgt dan vaak uitleg over het hoe en waarom. Ook maken de meeste waterschappen gebruik van nieuwsbrieven die een aantal maal per jaar verschijnen. Daarnaast worden artikelen geplaatst in vakbladen of de plaatselijke krant en informatie verstrekt via de eigen website. In een aantal gevallen wordt vooraf aangegeven op welke onderdelen de controles voornamelijk gericht worden. Handhaving is en blijft echter een samenspel tussen de controle en voorlichting.

Naleving

De geïnterviewden geven aan dat zij de naleving in hun werkgebied over het algemeen als goed ervaren en dat deze al jaren redelijk constant is. Er zijn echter altijd aandachtspunten, zoals het doodspuiten van het talud, spuiten bij teveel wind, afval- en composthopen¹ en het bijhouden van de administratie.

Tabel 4.10 geeft weer hoe de geïnterviewden de naleving op genoemde controlepunten ervaren. Deze controlepunten zijn dezelfde punten die de AID in de nalevingsrapportages onderzocht heeft.

¹ Vooral oogstafval in verband met piekbelasting en uitspoeling van aanwezige residuen.

Tabel 4.10 Ervaringen naleving	
Controlepunt	Ervaring naleving
Bezit spuitlicentie	Niet elk waterschap controleert op dit punt. De waterschappen die dit wel controleren ervaren de naleving als zeer goed.
Kloppende administratie	Ook de administratie wordt door de meeste waterschappen niet gecontroleerd. De waterschappen die dit wel controleren ervaren de naleving als niet goed.
Gebruik/voorraad verboden middelen	Wordt door slechts één van de geïnterviewde waterschappen gecontroleerd in samenwerking met de AID. Er worden dan vaak verboden middelen aangetroffen.
Zorgvuldigheid	Wordt door alle waterschappen veel op gecontroleerd. Naleving over het algemeen zeer hoog.
Naleving LOTV/ Besluit Glastuinbouw	Dit sluit aan op de kerntaak van het waterschap en wordt door alle waterschappen uitgebreid gecontroleerd. De naleving op dit punt wordt met redelijk goed tot zeer goed beoordeeld door de geïnterviewden. Aandachtspunten zijn de windsnelheid en de spuitdruk; deze laatste is niet of zeer lastig handhaafbaar maar volgens de waterschappen wel van groot belang.
Hygiëne verordening	Wordt niet specifiek op gecontroleerd door de waterschappen; wanneer toevallig een overtreding wordt aangetroffen wordt dit gerapporteerd aan de AID. Er is geen zicht op het naleefniveau.

Bron: Diverse interviews bij waterschappen.

Verbeterpunten

Een van de opmerkingen bij een interview was dat men vindt dat de boetes die de waterschappen op kunnen leggen bij het overtreden van de Wgb onevenredig hoog zijn. Voor een kleine overtreding is de laagste boete al circa € 650. Het waterschap zou graag zien dat hier meer differentiatie in komt, zodat bij kleine overtredingen ook een kleine boete opgelegd kan worden.

Daarnaast zouden meerdere waterschappen graag zien dat zij naast strafrechtelijk ook bestuursrechtelijk bevoegd worden voor de Wgb. Op dit moment kunnen de waterschappen geen waarschuwingsbrieven of dwangsommen opleggen. Meerdere waterschappen geven echter aan dat in hun ogen vooral de waarschuwingsbrieven een zeer effectieve manier zijn om een hoger nalevingsniveau bij de ondernemers te bereiken.

Een ander veelgenoemd zwak punt is dat de waterschappen van mening zijn dat de controle van de spuitdruk waarmee de agrariërs werken niet gecontroleerd kan worden. Veel maatregelen in het LOTV zijn gebaseerd op het gebruik van driftreducerende doppen. Deze doppen hebben een goedkeuring als driftreducerende dop bij een maximale spuitdruk die leidt tot ten minste 90% driftreductie. Vaak is deze druk echter erg laag (2 bar of minder) terwijl ondernemers van mening zijn dat een hogere spuitdruk beter is om een betere indringing van het middel in het gewas te krijgen. Wanneer er echter met een hogere druk gespoten wordt, verandert de werking van de doppen, waardoor de driftreductie vermindert. Gevolg hiervan is dat de breedte van de teeltvrije zone dan ontoereikend is en er alsnog gewasbeschermingsmiddel door drift in het oppervlaktewater komt.

De waterschappen zouden graag zien dat er een methode komt om de spuitdruk te kunnen controleren, wat op dit moment niet mogelijk is. De controleurs kunnen immers niet door de spuitnevel heen naar de trekker gaan lopen (arbeidsomstandigheden, gezondheid), en zodra de ondernemer de controleur aan ziet komen op het land kan deze eenvoudig de druk verlagen zodat deze aan de eis voldoet. Zo wordt het voor de controleur dus vrijwel onmogelijk de spuitdruk vast te stellen.

Eén van de geïnterviewde waterschappen zou graag inzicht willen in de controleresultaten van de AID, om zo beter inzicht te krijgen in het naleefniveau in de regio en de zwakke punten op te sporen. Het doel daarvan zou zijn het uiteindelijk effectiever maken van de eigen controles.

Een ander belangrijk punt is dat een geïnterviewd waterschap van mening is dat de regels uit het LOTV en het wettelijk gebruiksvoorschrift op de verpakking van een gewasbeschermingsmiddel beter afgestemd moeten worden. Op dit moment zijn er middelen waarbij het gebruiksvoorschrift in strijd is met het LOTV; dit schept verwarring bij de agrariërs en de inspecteurs van het waterschap.

Daarnaast levert bij een waterschap het begrip 'droge sloot' nogal eens discussies op. Op dit moment moet langs een watervoerende sloot een teeltvrije zone aangehouden worden, langs een droge sloot hoeft dit echter niet. Maar wat nu precies een droge sloot is en niet, is niet geheel duidelijk.

Ten slotte zouden een aantal waterschappen graag zien dat er een meer centrale aanpak komt; met name op het gebied van voorlichting en communicatie zou er een en ander meer centraal aangepakt kunnen worden. Bijvoorbeeld zou het centraal maken van folders, artikelen en dergelijke nuttig zijn om zo als waterschappen in verschillende regio's in Nederland een eenduidige boodschap uit te dragen. Ook op het gebied van kennisuitwisseling zou een meer centrale aanpak beter zijn, bijvoorbeeld over zeer specifieke problemen, sectoren en dergelijke.

4.6 Synthese

Representativiteit

Voor het onderzoek waren twee hoofdbronnen beschikbaar: de nalevingsrapportages van de AID en de interviews met de waterschappen. Van de reguliere, niet-representatieve controles die de AID op basis van risicoanalyses uitvoert waren geen rapportages beschikbaar met uitzondering van de toepassingscontroles 2010.

De rapportages van de (aselecte) nalevingscontroles geven een fragmentarisch beeld: ze zijn tot nu toe niet herhaald en wisselen per sector van opzet waardoor vergelijkingen en ontwikkelingen over een langere periode lastig zijn te achterhalen.

Nalevingscontroles

Uit de nalevingsrapportages 2006-2009 van de AID blijkt dat in elke onderzochte sector de naleving op de punten 'gebruik en voorraad middelen' en 'GBM plan en administratie' het laagst is. Dit wordt door de verschillende geïnterviewde waterschappen, voor zover zij daar zicht op hebben, bevestigd. Het is echter lastig om dit één op één naast elkaar te leggen, omdat veel waterschappen niet of nauwelijks op deze punten controleren.

Hier ligt meteen een mogelijke oorzaak van het lagere nalevingsniveau op deze twee genoemde punten. De zorgvuldigheid van werken, de spuitlicentie en de LOTV worden door zowel de waterschappen als de AID intensief gecontroleerd. Het GBM plan, de administratie en de middelenvoorraad worden in veel gevallen echter alleen door de AID gecontroleerd. Daarbij komt dat de pakkans voor deze punten ook veel lager is. Vanaf de openbare weg kunnen de inspecteurs immers niet zien of de agrariër wel of geen GBM plan heeft. Het correct reinigen van de apparatuur of het juist toepassen van de LOTV regels is in veel gevallen wel direct te zien.

Uit de nalevingscontroles blijkt dat de meeste gecontroleerde ondernemers zorgvuldig werken en over een spuitlicentie beschikken. De controle op deze punten is relatief intensief: zowel AID als waterschappen controleren deze. Wel bevestigen beide instanties dat het gebruik van driftarme doppen en kantdoppen - wat vrijwel alleen via heterdaadcontroles mogelijk is - verbetering behoeft: de controle op aanwezigheid zegt namelijk nog niets over het juiste gebruik van deze doppen.

Spuitedruk

Een aantal waterschappen geeft aan dat diverse onderdelen van het LOTV slecht handhaafbaar zijn. De meeste zaken uit het LOTV zijn alleen op heterdaad te controleren. Daarnaast is het praktisch gezien lastig uitvoerbaar om te controleren of de windsnelheid tijdens spuitwerkzaamheden te hoog is.

Daarbij ervaren de waterschappen het als een kritiek punt dat de spuitdruk niet te controleren is. De meeste maatregelen uit het LOTV zijn gebaseerd op de werking van goed functionerende driftreducerende doppen, dus met een spuitdruk onder de maximum norm. De waterschappen zouden graag zien dat er een methode komt om de spuitdruk te kunnen controleren. En hierop dus ook te kunnen handhaven.

Kantdoppen

Hoewel de meeste bedrijven blijken te beschikken over kantdoppen laat het correcte gebruik daarvan te wensen over. Regelmatig wordt tijdens toepassingscontroles geconstateerd dat de kantdop niet of niet correct gebruikt wordt. Door het niet gebruiken van de kantdop komt gewasbeschermingsmiddel onnodig

in het oppervlaktewater terecht. De beleving van de medewerkers van de waterschappen is dat het niet gebruiken van de kantdop vooral uit laksheid bij de agrariër voortkomt.

Food - non-food

In food-gewassen ligt de naleving qua zorgvuldigheid al langer op een hoog niveau; naast de controle door AID en waterschappen, controleren ook afnemers en VWA afgeleverde producten tot in de supermarkt op aanwezigheid van verboden en/of overmatige residuen (GlobalGAP). Deze controle in combinatie met een tracking & tracing systeem en eventuele boetes stimuleert ondernemers nauwkeurig te werken. Nog belangrijker in dit verband is wellicht het voornemen in de praktijk de sector niet in een negatief daglicht te brengen. In dit verband zijn vooral de (boven-)wettelijke eisen van de retail een drijvende kracht.

In de sierteelten (non-food) is de controle op het gebruik van niet-toegestane middelen pas later geïntensiveerd. Vooral in de rozenteelt zijn de problemen groot. Via voorlichting, specifieke controles en dergelijke wordt getracht de naleving te verbeteren.

Kleine toepassingen

Uit de controle van gewasmonsters blijkt dat relatief meer overtredingen worden waargenomen in kleinere gewassen. Dit bevestigt het beeld dat ondernemers bij kleine toepassingen grotere problemen ervaren. Ook minister Verburg sprak in haar regeerperiode over mogelijke knelpunten in de kleine toepassingen als gevolg van het herbeoordelen van een groot aantal middelen. Ook de marktstrategie van toelatingshouders kan in dit verband een rol spelen.

Gewasbeschermingsplan

Opmerkelijk is de reden waarom in een aantal sectoren het gewasbeschermingsplan (GBM plan) en de administratie niet op orde zijn. Veel agrariërs ervaren het GBM plan alleen maar als extra administratieve lasten, waarbij geen enkele bijdrage aan de milieuwinst wordt geleverd. Dit wordt door enkele AID-inspecteurs onderschreven; ook zij zijn van mening dat het GBM plan, zoals het nu gebruikt wordt, geen enkele milieuwinst oplevert.

Anderzijds kan het gewasbeschermingsplan wel bijdragen aan de bewustwording bij agrariërs over de milieubelasting van gewasbeschermingsmiddelen. Het gwb-plan is oorspronkelijk bedoeld als een van de fundamenten van geïntegreerde gewasbescherming waarbij plan en uitvoering kunnen worden vergeleken (meten = weten).

Regelgeving

Eén van de geïnterviewde waterschappen constateert dat de regelgeving uit het LOTV en het wettelijk gebruiksvoorschrift van een gewasbeschermingsmiddel niet altijd op elkaar aansluiten, of zelfs tegenstrijdigheden vertonen. Schone Bronnen (2009) doet een gelijke constatering. Dit scheidt verwarring bij agrariërs en soms ook bij de inspecteurs. Niet duidelijk is wat leidend is, het gebruiksvoorschrift of het LOTV. Het waterschap zou graag zien dat bij de toelating van nieuwe middelen hier goed naar gekeken wordt.

Binnen het pakket middelen per gewas kunnen er verscheidene als gebruiksbepijking een spuitvrije zone hebben. In de praktijk verschillen die per middel zodat de kleinste spuitvrije zone of het LOTV dan vaak als standaard wordt aangehouden. In zo'n geval wordt niet altijd een spuitvrije zone van 5 meter aangehouden, als voor de rest 1 meter geldt. Dergelijke gebruiksvoorschriften zijn praktisch moeilijk naleefbaar.

In paragraaf 3.5.3 is aangegeven dat toelatingseisen van stoffen vaak niet aansluiten op de (strengere) kwaliteitseisen voor drinkwater.

Autonomie

Waterschappen kunnen als zelfstandige bestuursorganen zelf bepalen in welke mate ze controlecapaciteit vrijmaken en inzetten. Hierdoor ontstaan verschillen in intensiteit en aanpak tussen waterschappen. In geval van beperkte capaciteit wordt deze bij voorkeur ingezet voor heterdaadcontroles en minder voor voorlichting, zeker als al over een langere periode van meerdere jaren voorlichting heeft plaatsgevonden.

Waterschappen opereren vanuit hun core business: voor de waterkwaliteit heeft de naleving van de LOTV de hoogste prioriteit. Daarnaast kunnen andere zaken meegenomen worden, maar met een lagere prioriteit.

Provincies en gemeenten (onder andere na gemeentelijke herindeling) kunnen binnen hun gebiedsgrenzen met meerdere waterschappen te maken hebben die ieder op hun eigen wijze uitwerking (kunnen) geven aan hun bevoegdheden. Hierdoor kunnen verschillen optreden in de wijze van controle binnen één gemeente die met twee waterschappen te maken heeft.

5 Discussie

5.1 Uitkomsten van het onderzoek

Aan het begin van het onderzoek zijn drie onderzoeksvragen opgesteld. Deze vragen worden aan de hand van de resultaten van het onderzoek in dit hoofdstuk (paragraaf 5.1) beantwoord. De onderzoeksvragen zijn:

- Hoe vaak worden welke regels uit de Wgb en de nota's niet nageleefd?
- Welk type overtredingen is er geconstateerd?
- Zijn er trends te zien over de periode 1998-2010?

Daarnaast worden in dit hoofdstuk (paragraaf 5.2) kanttelingen geplaatst bij de onderzoeksmethodiek en -uitkomsten.

Naleving

Antwoord op de vraag: Hoe vaak worden welke regels uit de Wgb en de nota's niet nageleefd?

De naleving op de controlepunten spuitlicentie, zorgvuldigheid, en hygiëneverordening is de afgelopen jaren in elke onderzochte sector hoger dan 90%. Bij de toepassingscontroles buiten de 14 meterzones (waar wel de Wgb, het etiket en de teeltvrije zone moeten worden nageleefd) blijkt de naleving 90% maar binnen de 14 meter zone (waar met name de emissiebeperkende maatregelen belangrijk zijn) blijkt de naleving van het LOTV 50-60%.

Op het controlepunt voorraad en gebruik van middelen varieert de gemiddelde naleving in sectoren tussen 14 en 77%. Op het punt van het gewasbeschermingsplan en de administratie ligt de naleving gemiddeld tussen 30 en 82%.

De cijfers laten zien dat werkzaamheden in het gewas binnen de 14 meterzone vanaf de sloot (= gebruik) een lager nalevingsniveau hebben dan zaken buiten het veld zoals middelenopslag en administratie. In dit verband moet worden opgemerkt dat gebruik een zogenaamde kernbepaling is terwijl de voorschriften voor middelenopslag en administratie geen kernbepaling zijn en daarmee anders wegen.

Overtredingen

Antwoord op de vraag: Welk type overtredingen is geconstateerd?

1. Overtredingen worden met name gerapporteerd op de volgende terreinen:
 - a. Het gewasbeschermingsplan ontbreekt of is onvolledig;
 - b. Men heeft middelen op voorraad die niet (meer) zijn toegelaten;
 - c. Men gebruikt niet (meer) toegelaten middelen;
Dit kunnen zowel Nederlandse als buitenlandse middelen zijn.
 - d. Er worden middelen gebruikt in strijd met de voorschriften;
 - e. Men gaat onzorgvuldig om met de middelen tijdens opslag en gebruik zodat gevaar ontstaat voor mens en omgeving.
 - f. Driftreducerende doppen worden onjuist gebruikt;
 - g. Kantdoppen worden onjuist of niet gebruikt.

Trends

Antwoord op de vraag: Zijn er trends te zien over de periode 1998-2010?

Het is moeilijk de naleving van het gewasbeschermingsbeleid over de gehele periode 1998-2010 weer te geven. Een belangrijk gemis is het ontbreken van een goede continue cijferreeks; het beschikbare materiaal waren momentopnames waardoor ook een duidelijke trend ontbreekt. De eerste nalevingsrapportages

(nulmetingen) zijn pas beschikbaar vanaf 2004; de meeste effectrapportages (tweede meting) ontbreken nog; ze worden momenteel uitgevoerd. Ook met de extra effectrapportages wordt het lastig om trends te zien. In 2004 is namelijk vooral gekeken naar gewassen of gewasgroepen terwijl de nalevingsmetingen vanaf 2008 betrekking hebben op sectoren.

In de loop van 2011 komen nieuwe rapporten van de NWWA beschikbaar. Deze konden niet worden meegenomen in dit onderzoek.

Bovendien zijn de omstandigheden in de loop van de jaren veranderd door (zie ook 'Ontwikkeling'):

- Aangepaste of nieuwe wetgeving: vanaf 2001 sterke sturing vanuit LOTV; wetswijziging in 2007;
- Voortdurend wijzigingen in het middelenpakket;
- Een veranderde wijze van handhaving: minder controle, meer voorlichting, programmatisch handhaven. Deze verandering wordt hieronder ('Voorlichting') toegelicht;
- De inzet van nieuwe instrumenten, onder andere voor de inzet van gewas- en grondmonsters en de betere analyse op steeds meer stoffen;
- Tot 2005 is de keuze voor de te controleren doelgroepen met name bepaald door het volksgezondheidsbelang (residuen). Dat betekende voor de AID een focus op de voedingstuinbouw (glasgroente, fruit, vollegrondsgroenteteelt). De huidige situatie (2007) is dat het volksgezondheidsaspect op een voldoende peil is. Residunormen worden in Nederland slechts in beperkte mate overschreden (tussentijdse *Evaluatie Nota Duurzame Gewasbescherming*: 2,5% in 2005). Andere doelgroepen zijn vooral bij de AID in beeld geweest (sierteelt, bloembollen, bomen). Gebleken is dat deze groepen in belangrijke mate bijdragen aan de milieubelasting. Dit is een belangrijke indicatie voor een andere prioriteitstelling in het kader van dit programma, omdat milieu op dit moment het grootste knelpunt vormt.

Ontwikkeling

In 1998 werd het gewasbeschermingsbeleid mede gestuurd vanuit het Meerjarenplan Gewasbescherming waarbij actieve stofgebruik en voedselveiligheid aandachtspunten waren. Vanaf 2000 werd oppervlaktewaterkwaliteit een belangrijk issue binnen de regelgeving, de praktisch invulling en handhaving daarvan. Nadat rond 2005 bleek dat in de in food-gewassen hoge nalevingspercentages werden gerealiseerd is de handhaving meer gericht op de non-food-gewassen zoals boomkwekerij en bloembollenteelt.

Voorlichting

Aanvankelijk werden door de AID vooral controles uitgevoerd maar in de loop der jaren zijn handhavende instanties zoals de AID nadrukkelijk overgegaan om naast controles, aan telers voorlichting te geven over de regelgeving met als doel de naleving te verbeteren. Sommige telers noemen de NWWA als te raadplegen kennisbron (Van der Wal et al., 2011)

Ook waterschappen besteden in hun voorlichtingsactiviteiten regelmatig aandacht aan de plichten die telers op basis van het LOTV hebben. Wel wordt aangegeven dat na een langere periode van voorlichting telers van hun plichten op de hoogte moeten zijn, wat rechtvaardigt dat handhavers strenger gaan optreden (en bijvoorbeeld afzien van een waarschuwing).

5.2 Kanttekeningen

Methode

Dit onderzoek bekijkt de naleving vanuit de bril van de handhavers. Deze insteek heeft ook zijn beperkingen; zo ontbreekt bijvoorbeeld een inschatting van het percentage ondernemers dat niet wordt gepakt en zijn resultaten ook afhankelijk van de wijze van handhaving. Daarnaast heeft geen onderzoek onder ondernemers plaatsgevonden om inzicht te krijgen in eventueel anticiperend gedrag op de regelgeving en de handhaving daarvan of naar redenen waarom ondernemers moeilijk met regels uit de voeten kunnen en zich soms genoodzaakt voelen deze te overtreden.

Streefwaarden

Het nalevingspercentage bedraagt in alle sectoren 90% of meer voor onder meer zorgvuldigheid en spuitlicentie. Onduidelijk is echter welk niveau handhavende instanties nastreven en welke kwalificatie '>90%' krijgt (bijvoorbeeld 'voldoende', 'goed' of 'zeer goed'). Het bereiken van 100% naleving is een utopie die (te) grote inspanningen vergt. Het opsporen van de laatste overtreder is wellicht onmogelijk en te kostbaar aldus de NWWA. In de rapportages wordt niet duidelijk aangegeven welk nalevingsniveau de handhaver nastreeft, wanneer hij tevreden is. Wel kwalificeren enkele rapportages 90% met 'goed' en 60% als 'laag'.

Bij de nalevingscontroles legt de NWWA het accent op de gevoelige punten; dingen die goed gaan worden in principe niet meer of veel minder intensief gecontroleerd. Dit heeft tot gevolg dat de controles in de loop van de jaren op andere aandachtspunten gericht worden, zoals bijvoorbeeld van bedrijfs- naar toepassingscontroles. Ook de beschikbare budgettaire middelen c.q. menskracht spelen hierbij een rol.

Andere invloeden op mate van naleving

De mate van naleving wordt niet enkel en alleen bepaald door handavingsinspanningen zoals controle en voorlichting maar ook door:

- Controle-intensiteit en pakkans (heterdaad)
Bij een hogere controle-intensiteit zal de pakkans toenemen. Het is waarschijnlijk dat dit de naleving bevordert omdat ondernemers die de regels overtreden sneller gepakt worden;
- Voorlichting en kennisverspreiding
Wanneer de gebruiker van gewasbeschermingsmiddelen bewust wordt gemaakt van het belang van bepaalde maatregelen zal deze waarschijnlijk eerder geneigd zijn deze maatregelen ook correct uit te voeren;
- Toegenomen aandacht voor voedselveiligheid via onder andere borgingssystemen zoals GlobalGAP
Om voor een GlobalGAP certificaat in aanmerking te komen moeten agrariërs zich aan een aantal regels houden. Een deel van deze regels komt overeen met regels uit het LOTV. Hierdoor zal de naleving op dit punt toenemen. Volgens de nalevingsrapportage sierteelt 2008-2009 werkt MPS (MilieuProject Sierteelt) niet als stok achter de deur. Ook ontbreekt voor de ketenpartijen in de sierteelt de MRL (Maximale Residu Limiet);
- Controles op residuen verderop in de keten door afnemers en NWWA
Afnemers controleren groenten en dergelijke op residuen. Wanneer het product te veel residu bevat kan dit teruggestuurd worden naar de agrariër waar het vandaan komt. Deze wil dit voorkomen en zal dus uitkijken met wat en hoeveel hij zijn gewassen spuit;
- Seizoensinvloeden en ziektedruk
De ziektedruk in een gewas kan door weersomstandigheden zo hoog zijn dat de toegelaten middelen niet afdoende werken. Dit kan ervoor zorgen dat de agrariër ervoor kiest illegale middelen te gebruiken;
- Wegvallen van bestaande middelen en beschikbaar komen van nieuwe, minder breedwerkende middelen
Door het wegvallen van breedwerkende middelen moet de agrariër vaker spuiten. Dit levert hem extra kosten op, wat een reden kan zijn om illegale middelen te gaan gebruiken;
- Kans op resistentie;
- Kostenafweging tussen de hoogte van de schade versus de hoogte van de boete bij een proces-verbaal in combinatie met risicohouding en -perceptie van de ondernemer;
- Invloed van milieuorganisaties en consumenten;
- Sociale controle en het belang dat de sector hecht aan een positief imago.

Samenwerking

Handhaving is geen doel op zichzelf. Het is een middel om de naleving te meten en te verbeteren. AID, waterschappen en gemeenten voeren de handavingsinspanningen tegenwoordig in toenemende mate in samenwerking uit. Deze instanties controleren dan vooral vanuit hun eigen discipline. Dat betekent dat bijvoorbeeld waterschappen, die de oppervlaktewaterkwaliteit moeten bewaken, met name de naleving van

het LOTV controleren. De AID controleert dit onderdeel ook maar bijvoorbeeld ook de middenkast, de administratie en de spuitlicentie. Gemeenten controleren vooral of de juiste vergunningen aanwezig zijn.

De vastlegging van handavingsgegevens bij AID en Waterschappen verloopt verschillend. Dat maakt de uitwisseling en vergelijkbaarheid van gegevens tussen deze organisaties lastig. De vraag is daarom of de selectie van risicogroepen en van bedrijven binnen die groepen optimaal verloopt.

Volgens informanten van de NWWA vindt 95% van de controles niet in samenwerking met andere partijen plaats; hier kan nog een stap gemaakt worden. Door hun autonome positie kunnen waterschappen eigen keuzes maken. Het is een moeizaam proces partijen samen te krijgen. De afspraken gemaakt in de Samenwerkingsovereenkomst rijkstoezichthouders en waterschappen, toezicht gebruik gewasbeschermingsmiddelen en biociden (concept 2008) kan hierbij behulpzaam zijn.

Regelgeving

Tijdens het onderzoek bleek de interpretatie van de regels voor handhavers in enkele situaties onduidelijk (de informatie op de etiketten van verpakkingen van gewasbeschermingsmiddelen). Ook blijkt dat de normen die waterwinbedrijven voor de drinkwaterkwaliteit hanteren strenger zijn dan de normen bij de toelating van middelen (zie paragraaf 3.5.3). Dit duidt erop dat agrariërs, en ook inspecteurs, ervaren dat de regelgeving soms strijdig en onduidelijk gevonden wordt (etiket, waterkwaliteit oppervlakte en drinkwater).

Heterdaad

Overtredingen worden zowel tijdens als buiten het groeiseizoen geconstateerd. Een heterdaad constatering is vaak lastig; ze zijn het minst eenvoudig vast te stellen (zie paragraaf 4.3). Het spuiten met een niet toegelaten middel wordt tegenwoordig vastgesteld door het nemen en onderzoeken van gewasmonsters. Een probleempunt bij de handhaving is of bij het spuiten met driftarme doppen de juiste druk wordt toegepast (zie paragraaf 4.5).

Handavingsstijlen

Uit de rapportages van de NWWA/AID komt naar voren dat in de loop van de tijd verschillende handavingsstijlen (repressief, voorlichtend, risicogericht) zijn toegepast waarbij de laatste jaren steeds meer nadruk ligt op voorlichting aan en terugkoppeling van bevindingen naar ondernemers. Daarnaast worden tegenwoordig meer toepassingscontroles uitgevoerd gericht op de naleving tijdens de operationele uitvoering.

Kleine toepassingen

In kleine gewassen werden meer overtredingen met in die teelt niet toegelaten middelen geconstateerd dan in grote gewassen (zie tabel 4.8). Soms blijken telers middelen in hun middenkast achter de hand te houden, onder andere voor uitzonderlijke situaties. Dit kan erop duiden dat agrariërs problemen voorzien met het huidige toegelaten middelenpakket en daarom de mogelijkheid voorzien dat ze middelen uit andere teelten moeten gaan toepassen om, in hun beleving, hun gewas gezond te houden.

Buitenlandse middelen

Het verbod op het gebruik van buitenlandse en niet-toegelaten middelen zijn kernbepalingen. In de sector ligt de naleving op de voorraad van buitenlandse middelen tussen 95 en 99% (tabel 4.6).

De naleving op het gebruik van buitenlandse middelen is in vrijwel elke sector waarin dit onderzocht is 99%. Echter, in de rozenteelt die niet in de nalevingsrapportage voor de sierteelt is opgenomen, werden in gewasmonsters veelvuldig niet toegelaten middelen aangetroffen (naleving 60%) waarvan een deel buitenlandse.

Representativiteit

Uit de diverse nalevingsrapportages van de AID komt niet op alle punten naar voren hoe representatief de onderzoeken zijn geweest. In de meeste sectoren is de bedrijfskeuze voor de diverse controles gebaseerd op een aselechte steekproef en in de sierteelt van een postensteekproef (Diessen et al., 2010). Voor de grotere sectoren is de steekproefomvang op basis van statistische betrouwbaarheid vastgesteld maar

binnen de sectoren zijn met uitzondering van de sierteelt geen subgroepen onderscheiden. In de akkerbouw heeft vervolgens een nadere specificatie naar gewasgroepen plaatsgevonden waarbij niet verder wordt ingegaan op representativiteit. Bij deze specificatie spelen ook budgettaire beperkingen een rol. Binnen de nalevingsrapportages sierteelt ontbreekt de sector rozen.

Ervaringen ondernemers

De werkgroep Belemmeringen ondernemerschap plantaardige sectoren (2005) onderzocht ideeën over de beleving van ondernemers rond gewasbeschermingsbeleid. Gevraagd werd welke regelgeving het verzevenlijken van bedrijfsontwikkelingsplannen in zowel strategisch, tactisch als operationeel opzicht belemmert. Uit het onderzoek bleek dat regels voortkomend uit het gewasbeschermingsbeleid door alle sectoren als belemmerend wordt gezien. Ondernemers ervaren de meeste gevolgen van het toelatingsbeleid en het wegvallen van middelen tijdens het seizoen. Met name het beperkte middelenpakket in kleine teelten, verschillen in toelatingsbeleid tussen (buur)landen en ontoereikendheid van middelenbeleid voor veredelings- en opkweekbedrijven worden als belemmerend ervaren.

Het inkrimpen van het middelenpakket wordt ingegeven via de milieubelasting per individueel middel. Het blijkt dat een te beperkt middelenpakket ook tot een hogere milieubelasting kan leiden. Een ongewenst neveneffect van een eenzijdig middelenpakket is het optreden van resistenties. De oplossing wordt gezocht in het afwegen van een pakket aan middelen in plaats van afzonderlijke middelen.

Zorgvuldigheid

Zorgvuldig werken is een van de aandachtvelden in het nalevingsonderzoek van de AID/NVWA. De controle op arbeidsomstandigheden zoals het betreden van een net bespoten gewas leidt tot gezondheidsrisico's voor de betreder. Dit soort risico's vallen buiten het aandachtsveld 'zorgvuldigheid', zoals de AID/NVWA in haar rapportages weergeeft.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

1. Het is moeilijk de naleving van het gewasbeschermingsbeleid inclusief bijbehorende trends over de gehele periode 1998-2010 weer te geven. Van de nalevingsrapportages van de NVWA/AID waren ten tijde van het onderzoek enkel de nulmetingen van een aantal sectoren beschikbaar. Door veranderende wetgeving, andere inzichten over handhaving, de insteek van programmatisch handhaven en nieuwe bemonsteringsmethoden is en wordt de handhaving sinds haar aanvang regelmatig aangepast en zijn lange termijn ontwikkelingen moeilijk te geven.
2. Uit de rapportages van de afgelopen jaren (2005 en later) komt wel een beeld naar voren over de naleving in die periode dat over de sectoren vergelijkbaar is. De naleving op de onderzoekspunten spuitlicentie, zorgvuldigheid, en hygiëneverordening is in alle onderzochte sectoren groter dan 90%. De latere toepassingscontroles binnen de 14 meter zone, waar het Lozingenbesluit Open Teelt en Veehouderij (LOTV) van toepassing is, laten echter een veel lagere naleving zien, namelijk gemiddeld 60% en variërend tussen de 50% en 70%. Deze cijfers tonen dat het belangrijk is om naast reguliere controles ook toepassingscontroles uit te voeren.
3. De naleving op voorraad en gebruik van buitenlandse middelen ligt ruim boven de 90% maar afzonderlijke controles in de rozenteelt (geen nalevingscontroles) tonen een veel lagere naleving: 60-70%. De naleving op voorraad en gebruik van niet toegestane middelen vertoont verschillen tussen sectoren en varieert van 50-95%.
4. Overtredingen worden met name gerapporteerd op de volgende terreinen:
 - a. Het gewasbeschermingsplan ontbreekt of is onvolledig;
 - b. Men heeft middelen op voorraad die niet (meer) zijn toegelaten;
 - c. Men gebruikt niet (meer) toegelaten middelen;
Dit kunnen zowel Nederlandse als buitenlandse middelen zijn.
 - d. Er worden middelen gebruikt in strijd met de voorschriften;
 - e. Men gaat onzorgvuldig om met de middelen tijdens opslag en gebruik zodat gevaar ontstaat voor mens en omgeving;
 - f. Driftreducerende doppen worden onjuist gebruikt;
 - g. Kantdoppen worden onjuist of niet gebruikt.
5. Het gebruik in strijd met de voorschriften en het gebruik van niet (meer) toegelaten middelen komt relatief veel voor in de zogenoemde kleine toepassingen.

6.2 Aanbevelingen

Voor nalevingsonderzoek in de toekomst is het noodzakelijk om dezelfde methode van meten te hanteren als de afgelopen jaren toegepast is. Voor het afleiden van trends als basis voor goed onderbouwde conclusies zijn immers vergelijkbare data over meerdere jaren nodig.

Het vaststellen van trends moet bovendien gepaard gaan met het vaststellen van streefwaardes voor de naleving op de diverse onderdelen van het gewasbeschermingsbeleid. Ongetwijfeld zal hierbij goed gekeken moeten worden naar het complex van maatregelen (handhaving, voorlichting en dergelijke), de kosten er van en de te verwachten effectiviteit.

Er worden relatief veel overtredingen bij de kleine toepassingen geconstateerd. Gerichtte handhaving kan dan een beleidsmatige keuze zijn, maar het voorzien in een voldoende breed middelenpakket voor deze kleine toepassingen werkt meer motiverend voor de betreffende boeren en tuinders. Zij zullen immers een afweging maken tussen pakkans en boete bij het gebruik van niet-toegelaten middelen enerzijds en risico op en mate van opbrengstderving anderzijds. Die afweging zal veel minder gemaakt worden als het beschikbare toegelaten middelenpakket in voldoende risicoafdekking voorziet. Dit onderstreept het belang van de beleidsinspanningen rondom Kleine Toepassingen.

Literatuur en websites

Literatuur

- AID, *Nalevingsmeting bestrijdingsmiddelen bloembollenteelt*. 2006.
- AID, *Handhavingsprogramma 2008-2011 voor de Wet gewasbeschermingsmiddelen en Biociden*. 2007.
- AID, *Evaluatieverslag controles golfbanen*. 2009.
- AID/NVWA, *Evaluatierapport Nalevingsmeting vollegrondsgroententeelt*. 2010.
- AID, *Jaarverslagen 2002 tot en met 2008*.
- Bannink, A., *Oppervlaktewater innamepunten; probleemstoffen, onderzoek en maatregelen*. Presentatie waternetwerk symposium Drinkwater. 2009.
- Beers, C.A.M. van, *Evaluatieverslag nalevingsmeting akkerbouw 2009*. AID, 2010.
- Bruijn, I., *Evaluatie controleplan formaline dompelbad*. Notitie NVWA, 2010.
- Driessen, M.H. van, A.L.C. Driessen en J.G.A. Koopman, *Evaluatierapport sierteelt onder glas 2008-2009*. AID, 2009.
- Geudens, P.J.J.G., *Drinkwaterstatistiek 2008; de watercyclus van bron tot kraan*. Vewin, Rijswijk, 2009/93/6259. 2010.
- Koning, M., *Evaluatieverslag toepassingscontroles 2010*. Notitie NVWA, 2010.
- Lauwere, C. de en J. Bremmer, *Tussenevaluatie nota Duurzame gewasbescherming*. 2.06.10. LEI, Wageningen UR, 2006.
- LNV, *Veel niet toegelaten middelen gevonden in de rozenteelt*. Persbericht, 27 mei 2010.
- Ooijman, J.A., *Verslag nalevingsmeting fruitteelt 2008*. AID, 2008.
- Schone bronnen, *Factsheet herbiciden in de akkerbouw*. 2009.
- Smallegoor-Hummelink, E.A.C., *Evaluatie openbaar groen*. AID, 2010.
- Vewin, 'Drinkwatercriterium moet zwaarder wegen bij selectie prioritaire stoffen.' In: *Waterspiegel 7* (september 2010).
- Volz, J., *Glyfosaat en ampa in het stroomgebied van de Maas; resultaten van de meetcampagne in het jaar 2008; managementsamenvatting*. Riwa-Maas/Meuse, 2009.
- Verburg, G., *Gevolgen herbeoordeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden*. Brief aan 2e Kamer 21 december 2007, DL. 2007/3490. 2007.

Wal, A.J. van der, A. Velenturf, H. Mulder en J.A. Metselaar, *Evaluatie van de nota Duurzame Gewasbescherming; Deelrapport Kennisontwikkeling en -verspreiding*. CLM Onderzoek en Advies BV, 2011.

Weet wat je eet gifmeter, *Bestrijdingsmiddelen op groente en fruit*. 2009.

Werkgroep Belemmeringen ondernemerschap plantaardige sectoren, *Van regels naar ondernemersverantwoordelijkheid; belemmeringen door wet- en regelgeving voor de plantaardige sectoren*. PPO rapport 718. 2005.

Websites

www.aid.nl
www.cbs.nl
www.ctgb.nl
www.helpdeskwater.nl
www.minlnv.nl
www.rijkswaterstaat.nl
www.rivm.nl
www.vrominspectie.nl
www.vwa.nl
www.waterschappen.nl

Geraadpleegde personen

Dhr. Ariëns	Projectleider handhaving Waterschap Rivierenland, Tiel
Mw. Nauta	Handhaver Waterschap Hunze en Aa's, Veendam
Dhr. Van den Bosch	Handhaver Waterschap Zuiderzeeland, Lelystad
Dhr. Van Diepen	Adviseur handhaving Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, Heerhugowaard
Mw. Wansink	Handhaver Hoogheemraadschap Delfland, Delft
Dhr. Driessen	Regelingsdeskundige NVWA
Dhr. Meerman	Adviseur beleid handhaving gewasbescherming, NVWA

Bijlage 1

Wet- en regelgeving

B1.1 Europese wetgeving

Nederland is aangesloten bij de Europese Unie, evenals 26 andere Europese landen. De Europese Unie heeft als doel het opheffen van de meeste onevenwichtigheden tussen de lidstaten, zo ook op het gebied van gewasbescherming. De Europese wetgeving is erop gericht de lidstaten op het gebied van gewasbescherming en de milieubelasting die hieruit voortvloeit zoveel mogelijk gelijk te maken. Het grootste deel van de Europese wetgeving is vastgelegd in richtlijnen. Deze richtlijnen geven een kader aan waarbinnen de lidstaten zelf een nationale wetgeving kunnen maken. De richtlijnen waarop het Nederlandse gewasbeschermingsbeleid op gebaseerd is, zijn¹;

- *EU-gewasbeschermingsrichtlijn 91/414/EEG*
Deze richtlijn geeft voorschriften voor een uniforme beoordeling van gewasbeschermingsmiddelen door de lidstaten. Zij vormt de basis voor de Nederlandse Bestrijdingsmiddelenwet. De richtlijn is voor het beleid van groot belang, omdat zij aanknopingspunten biedt om 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-biocidenrichtlijn 98/8/EG*
Deze richtlijn geeft voorschriften voor de handel in en het gebruik van biociden.
- *EU-kaderrichtlijn water (KRW) 2000/60/EG*
De EU-kaderrichtlijn water (KRW) is met name van belang omdat voor een aantal gewasbeschermingsmiddelen een norm voor waterkwaliteit moet worden vastgesteld, zodat in 2015 een goede chemische en ecologische waterkwaliteit is bereikt. Voor de zogenaamde prioritaire 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 de waterkwaliteitsnormen vast te stellen. Mogelijk leiden de verschillende normen nog tot aanpassing van de beleidsdoelen.
- *EU-kaderrichtlijn arbeidsomstandigheden 89/391/EEG*
Deze richtlijn is voor het beleid van belang omdat deze de lidstaten verplichten regels te stellen, onder meer ten aanzien van een adequate risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E), en verplicht voorlichting te geven over beschermingsmiddelen tegen gevaarlijke stoffen.
- *EU-residurichtlijnen 76/895/EEG, 86/362/EEG, 86/363/EEG en 90/642/EEG plus Verordening 396/2005*
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 residubeleid.
- *EU-drinkwaterrichtlijnen 75/440/EEG en Richtlijn 98/83/EG*
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, bijvoorbeeld het water uit de Rijn of de Maas dat door de waterleidingbedrijven gebruikt wordt om drinkwater te produceren. Richtlijn 98/83/EG stelt eisen aan de kwaliteit van water, bestemd voor menselijke consumptie. Ofwel de kwaliteit van het water na de productie door de waterleidingbedrijven.

¹ Bron: *Nota Duurzame gewasbescherming* (2004).

- *EU-fytosanitaire richtlijnen 69/465/EEG, 69/465/EEG, 93/85/EEG, 98/57/EG, 2000/29/EG (binnenkort 2002/89/EG)*

Op het gebied van plantenziekten zijn enkele EU-richtlijnen vastgesteld. Daarin zijn 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) 1600/2002/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.

Deze richtlijnen geven het kader aan waarbinnen Nederland zijn eigen wetgeving kan maken. Dit is gedaan in de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

Naast deze richtlijnen is er nog een Europese verordening welke betrekking heeft op het gewasbeschermingsbeleid. Het betreft de verordening;

- (EG) Nr. 1107/2009 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad.

Deze verordening treedt in plaats van richtlijn 91/414/EEG, de EU-gewasbeschermingsrichtlijn en wordt in juni 2011 definitief van kracht. Tot die tijd blijft ook de hierboven genoemde richtlijn van toepassing.

Het verschil tussen een richtlijn en een verordening is dat een richtlijn een kader aangeeft waarbinnen elke lidstaat zijn eigen wetgeving kan maken. Een verordening is een wet opgelegd door de EU en is in elke lidstaat gelijk, hier hoeft niet elk land apart een eigen invulling aan te geven.

B1.2 Meerjarenplan Gewasbescherming

Tussen 1990 en 2000 was het Meerjarenplan Gewasbescherming (MJPG) van kracht. Het MJPG is opgesteld omdat er problemen waren ontstaan met het winnen van drinkwater uit grondwater. Het grondwater bevatte teveel gewasbeschermingsmiddelen. Ook het oppervlaktewater was zo sterk vervuild met gewasbeschermingsmiddelen dat het ecologisch functioneren van het water sterk werd belemmerd.

Het MJPG had een aantal taakstellingen, te weten:

- vermindering omvang verbruik;
- vermindering afhankelijkheid;
- vermindering emissie.

Later is daar vermindering van de milieubelasting bij gekomen.

Door deze taakstellingen moest het grond- en oppervlaktewater weer van een acceptabele kwaliteit worden.

B1.3 Nota Duurzame gewasbescherming

In 2001 is de *Nota Zicht op gezonde teelt* geïntroduceerd. In deze nota is het gewasbeschermingsbeleid tot 2010 uitgestippeld. Het beleid in deze nota moet leiden tot een vermindering van de milieubelasting als gevolg van gewasbeschermingsmiddelen met 95% in 2010 ten opzichte van 1998. De nota leidde echter tot weerstand bij de Tweede Kamer, onder andere door problemen rondom het uitvoeren van het toela-

tingsbeleid. Ook in de landbouw bleek weinig draagvlak voor de nota te bestaan, vooral omdat geïntegreerde gewasbescherming moeilijk uitvoerbaar was met het beschikbare middelenpakket, en omdat het kabinet weinig oog had voor de negatieve effecten van het toelatingsbeleid op de concurrentiepositie van Nederland.

Om die reden is in 2004 de *Nota Duurzame gewasbescherming* geïntroduceerd als vervanging van de *Nota Zicht op gezonde teelt*. In de *Nota Duurzame gewasbescherming* is de doelstelling 95% minder milieubelasting in 2010 ten opzichte van 1998 als gevolg van gewasbeschermingsmiddelen gehandhaafd. Deze is echter aangevuld met een randvoorwaarde. De concurrentiepositie van de Nederlandse land- en tuinbouw ten opzichte van de ons omringende landen mag niet onevenredig onder druk komen te staan als gevolg van het gewasbeschermingsbeleid.

Het beleid in deze nota is gebaseerd op de Europese richtlijnen welke beschreven zijn bij 'Europese wetgeving'.

In de *Nota Duurzame gewasbescherming* zijn geen regels opgenomen waar gebruikers van en handelaren in gewasbeschermingsmiddelen zich dienen te houden. De nota is een beschrijving van hoe de overheid het gewasbeschermingsbeleid tot 2010 ziet, en hoe dit ingevuld dient te worden.

B1.4 Convenant duurzame gewasbescherming

Het convenant duurzame gewasbescherming is in 2003 opgesteld en ondertekend. Het convenant is toen ondertekend door de volgende partijen: ministerie van LNV, ministerie van VROM, Plantum NL, LTO Nederland, Agrodīs, Nefyto, Vewin en Unie van Waterschappen.

In het convenant zijn afspraken gemaakt tussen de verschillende partijen om samen te komen tot een duurzame gewasbescherming. Van duurzame gewasbescherming is hier sprake als het beleid en het handelen van maatschappelijke organisaties en ketenpartijen inclusief de agrarische bedrijven gericht is op het realiseren van de bestaande milieukwaliteitsdoelen (95% reductie van de milieubelasting in 2010 ten opzichte van 1998) op een wijze die bedrijfseconomisch verantwoord is en de concurrentiepositie van de Nederlandse land- en tuinbouw, ten opzichte van de land- en tuinbouw in een aantal omringende EU-landen, niet onevenredig onder druk zet.¹

Het convenant bevat geen regels waaraan gebruiker, handelaar of andere betrokken partij zich dient te houden. De partijen die het convenant ondertekend hebben dienen zich wel aan de gemaakte afspraken te houden. Zij hebben immers het convenant niet voor niets ondertekend. De meeste partijen die het convenant ondertekend hebben zijn organisaties die de belangen behartigen van een groep bedrijven. Om draagvlak onder de leden te krijgen is al in een vroeg stadium gecommuniceerd met de leden. Uiteindelijk zijn het ook de leden die beslissen of het convenant wel of niet ondertekend wordt. Doordat de leden van deze partijen hebben ingestemd met het ondertekenen van het convenant bestaat er voldoende draagvlak om de uitvoering van het convenant tot een succes te maken.

¹ Bron: Overeenkomst duurzame gewasbescherming.

Bijlage 2

Overzicht waterschappen Nederland

Tabel B2.1		Overzicht waterschappen Nederland
Naam	Plaats	Website
Fryslân	Leeuwarden	www.wetterskipfryslan.nl
Noorderzijlvest	Groningen	www.noorderzijlvest.nl
Hunze en Aa's	Veendam	www.hunzeenaas.nl
Hollands Noorderkwartier	Edam	www.hhnk.nl
Zuiderzeeland	Lelystad	www.zuiderzeeland.nl
Reest en Wieden	Meppel	www.reestenwieden.nl
Velt en Vecht	Coevorden	www.veltenvecht.nl
Groot Salland	Zwolle	www.wgs.nl
Veluwe	Apeldoorn	www.veluwe.nl
Regge en Dinkel	Almelo	www.wrd.nl
Rijnland	Leiden	www.rijnland.net
Amstel, Gooi en Vecht	Amsterdam	www.agv.nl
Stichtse Rijnlanden	Houten	www.hdsr.nl
Vallei & Eem	Leusden	www.wve.nl
Rijn en IJssel	Doetinchem	www.wrij.nl
Delfland	Delft	www.hhdelfland.nl
Schieland en de Krimpenerwaard	Rotterdam	www.hhsk.nl
Hollandse Delta	Ridderkerk	www.wshd.nl
Rivierenland	Tiel	www.wsrl.nl
Zeeuwse Eilanden	Middelburg	www.wze.nl
Zeeuws-Vlaanderen	Middelburg	www.wszv.nl
Brabantse Delta	Breda	www.brabantsedelta.nl
De Dommel	Boxtel	www.dommel.nl
Aa en Maas	's-Hertogenbosch	www.aanenmaas.nl
Peel en Maasvallei	Venlo	www.wpm.nl
Roer en Overmaas	Sittard	www.overmaas.nl

Naar: www.waterschappen.nl

Bijlage 3

Projecten

Schone Bronnen

Schone Bronnen was een initiatief van Vewin, de Unie van Waterschappen, Nefyto, LTO en de toenmalige ministeries van LNV en VROM om emissies van gewasbeschermingsmiddelen in het water te verminderen. Schone bronnen is liep in 2010 af. Voor de verschillende routes waarlangs middelen in het water terecht komen zijn specifieke ruimtelijke maatregelen voorgesteld. Het project was onderdeel van het Convenant Duurzame Gewasbescherming.

Omdat regelmatig te hoge concentraties herbiciden in het water werden gevonden werd een expertmeeting georganiseerd om oorzaken en oplossingen van het probleem in kaart te brengen (Schone Bronnen, 2009). Als oorzaken zijn genoemd: puntemissies, drift, drainage, run-off en restanten spuiten op randen van het perceel. Onder de diverse oplossingsrichtingen werden naast communicatie en stimulering genoemd:

1. *Harmoniseren etiketten*

Teksten over teelt- en spuitvrije zones op de etiketten van verschillende middelen bleken niet altijd eenduidig en niet altijd in overeenstemming met het Lozingenbesluit. Duidelijkheid hierover door geharmoniseerde teksten is belangrijk voor zowel de teler als de handhaver.

2. *Handhaving*

Waterschappen en AID dienen het gebruik van de juiste doppen en spuitdruk te handhaven. Hetzelfde geldt voor de plek waarop restvloeistof wordt uitgespoten.

Telen met toekomst

Uit metingen van waterschap Brabantse Delta bleek dat drie belangrijke middelen in de aardbeienteelt in te hoge concentraties werden aangetroffen in het oppervlaktewater in West Brabant. Het betrof de werkzame stoffen metolachloor, iprodion, en kresoxim-methyl die de maximum toelaatbare risico (MTR) overschreden. Naar aanleiding hiervan werken aardbeientelers, handel, waterschap, Telen met Toekomst, ZLTO, LTO groeiservice samen aan een praktische oplossing zodat deze middelen ook in de toekomst beschikbaar blijven. Die zijn er onder meer op gericht om de afspoeling van middel vanaf trayvelden en vanaf de spuitmachine naar het oppervlaktewater te voorkomen.