

Beleidsverkenning biociden

Verkenning onder overheidspartijen naar knelpunten en oplossingsrichtingen met betrekking tot het Nederlandse biocidenbeleid

April 2022

BUREAU
KLB

Colofon

Auteurs

Bureau KLB

Ridderspoorweg 50
1032 LL Amsterdam

+31 (0)6 51616273

info@bureauklb.nl
www.bureauklb.nl

25 april 2022

Copyright Bureau KLB

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt worden door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding en verantwoording	5
1.1	Achtergrond van deze verkenning	5
1.2	Doel van deze verkenning	5
1.3	Verantwoording van de aanpak	6
1.4	Deze rapportage	7
2.	Overheidspartijen over knelpunten bij ontwikkeling en op de markt brengen van biociden	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Knelpunten en oplossingsrichtingen (K&O) 1: Niet passende beoordelingskaders	9
2.3	K&O 2: Trage, dure en veeleisende procedures	10
2.4	K&O 3: Geen stimuli voor innovatie	11
2.5	K&O 4: Onvoldoende toegerust op aanpak nieuwe invasieve exoten	12
2.6	K&O 5: Grensvlakproblematiek (bij ontwikkeling en op de markt brengen van biociden)	13
2.7	Overige knelpunten bij ontwikkeling en op de markt brengen van biociden	14
3.	Overheidspartijen over knelpunten bij handel in en toepassing van biociden	15
3.1	Inleiding	15
3.2	K&O 6: Grensvlakproblematiek (bij handel in en toepassing van biociden)	15
3.3	K&O 7: Onvoldoende kennis en (borging van) deskundigheid	16
3.4	K&O 8: IPM niet goed geregeld	17
3.5	Overige knelpunten bij handel in en toepassing van biociden	18
4.	Specifieke overheidsknelpunten	20
4.1	Inleiding	20
4.2	K&O 9: Ontbrekend actueel biocidenbeleid	20
4.3	K&O 10: Onvoldoende zicht op tonnages en risico's	21
4.4	K&O 11: Moeilijk handhaafbare regelgeving	22
4.5	K&O 12: Knelpunten voor circulaire economie	23
5.	Samenvattende conclusies	25
5.1	Inleiding	25
5.2	De respondenten	25
5.3	De knelpunten – aantal en intensiteit	25
5.4	Clusters van samenhangende knelpunten	26
5.5	Naar een overall beeld	27
	Bijlage 1: Gehanteerde afkortingen	29

Bijlage 2: Geraadpleegde bronnen	31
Bijlage 2.1: Geïnterviewde overheidspartijen	31
Bijlage 2.2: Geraadpleegde documentatie	31

1. Inleiding en verantwoording

1.1 Achtergrond van deze verkenning

Met het oog op wat het aanduidt als ‘regulier onderhoud’ van het biocidenbeleid, laat het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) – in afstemming met de betrokken departementen BZK, EZK, LNV, SZW en VWS – verkenningen uitvoeren naar ervaren knelpunten en ideeën voor oplossingsrichtingen bij betrokkenen bij het biocidenbeleid. Voor deze breed-verkennende aanpak is gekozen vanwege het gegeven dat het ministerie van IenW weliswaar systeemverantwoordelijk is voor het biocidenbeleid, maar dat dit beleid raakt aan veel uiteenlopende doelstellingen van overheidsbeleid alsook aan een veelheid van maatschappelijke belangen. Gevolg daarvan is dat diverse overheids- en andere partijen verantwoordelijkheden hebben en een rol hebben te spelen bij de daadwerkelijke vormgeving en tenuitvoerlegging van het biocidenbeleid. Hun inbreng en betrokkenheid bij het verhelderen van de beleidsdoelen en het verbeteren van beleid en uitvoering is daarom van belang.

In 2020 is een verkenning onder marktpartijen uitgevoerd.¹ Nu, in de zomer van 2021, heeft een soortgelijke verkenning onder overheidspartijen plaatsgevonden. Deze rapportage doet daarvan verslag en plaatst de verkregen uitkomsten naast die van de verkenning onder marktpartijen. Als aanzet voor verdere gedachtenvorming over toekomstig, bijgesteld biocidenbeleid, worden uit dit alles suggesties afgeleid voor deelgebieden waarop doelgericht overheidsbeleid op zijn plaats kan zijn.

1.2 Doel van deze verkenning

De doelstelling van de uitgevoerde verkenning en vervolgactiviteiten luidt als volgt.

Doel van de gevraagde ondersteuning is:

- ✓ het presenteren van een inventarisatie van door betrokken overheidspartijen ervaren knelpunten en daaraan verbonden ideeën en wensen voor oplossingsrichtingen (inclusief concrete beleidsopties) en rol- en verantwoordelijkheidsverdelingen, alsmede
- ✓ het presenteren van een – eigen – overstijgende analyse van de uitkomsten van de inventarisaties onder overheids- en marktpartijen ten behoeve van de ontwikkeling van het biocidenbeleid in generieke zin.

Evenals bij de verkenning onder marktpartijen, past hier de opmerking dat het bij deze verkenning nadrukkelijk niet om een evaluatie gaat. Ook gaat het niet om een eigen analyse van het biocidenbeleid door de onderzoeker. Knelpunten (en oplossingsrichtingen) zijn geïnventariseerd en opgeschreven zoals die door betrokkenen zijn aangedragen (en zonder verdere verificatie door de onderzoeker). Door deze werkwijze komt vanzelfsprekend een eenzijdige nadruk te liggen op de ervaren zwakke punten van het beleid. Deze rapportage pretendeert dan ook geenszins een afgewogen beeld van de sterke en zwakke kanten van het biocidenbeleid te presenteren.

¹ Bureau KLB (2021): *Verkenning marktpartijen biocidenbeleid; verslag van een verkenning onder marktpartijen naar knelpunten en oplossingsrichtingen met betrekking tot het Nederlandse biocidenbeleid*. Amsterdam.

1.3 Verantwoording van de aanpak

De verkenning onder overheidspartijen is uitgevoerd door in samenspraak met het ministerie van IenW na te gaan welke overheidspartijen in beleidsmatig, uitvoerend, toezichthoudend en/of handhavend opzicht betrokken zijn bij het biocidenbeleid, en deze partijen vervolgens te benaderen met het verzoek om een interview. Omwille van focus en behapbaarheid is er in dit stadium van afgezien om provinciale en gemeentelijke overheden te benaderen.

De benadering heeft plaatsgevonden door middel van een eerste toelichtend schrijven vanuit het ministerie van IenW, gevolgd door een direct interviewverzoek door de onderzoeker. Zodra een interviewafspraken tot stand kwam, is de gesprekspartners een gespreksitemlijst toegestuurd aan de hand waarvan het interview vervolgens plaatsvond. Nevenstaand tekstkader geeft de globale inhoud van deze gespreksitemlijst weer.

Globale inhoud gespreksitemlijst

- Toelichting op project
- Afspraken over interview
- Gespreks-/vraagpunten:
 - Kennismaking / toelichting
 - Het eigen beleidsterrein
 - Ervaren knelpunten biocidenbeleid (incl. prioriteiten en oplossingsrichtingen)
 - Relevante thema's uit eerdere verkenningen (incl. suggesties relevante knelpunten)
 - Systeemverantwoordelijkheid IenW
 - Vervolg project en te betrekken partijen

Er hebben 20 interviews plaatsgevonden met in totaal 14 overheidspartijen, veelal met meerdere gesprekspartners. Met sommige van deze partijen vonden meerdere interviews plaats. Soms was dat omdat binnen één overheidsorganisatie sprake bleek te zijn van meerdere, ver uit elkaar liggende beleidsterreinen die aan het biocidenbeleid raken, zodat separate gesprekken de voorkeur hadden. En soms was er eenvoudigweg te veel gespreksstof om in één interview te kunnen verhapstukken.

Tabel 1 geeft een overzicht van de aantallen geïnterviewde overheidspartijen en gesprekspartners, en de beleidsterreinen respectievelijk toezichtdomeinen waarop deze actief zijn. Bijlage 2.1 bij deze rapportage geeft een volledig overzicht van de geïnterviewde personen.

Tabel 1. Overzicht geïnterviewde overheidspartijen

Overheidspartij	Beleidssterreinen / toezichtdomeinen	N interviews	N gesprekspartners
Ministerie BZK	Bouwregelgeving, bouwkwaliteit, circulaire bouweconomie	1	2
Ministerie EZK	Ondernemerschap, betere regelgeving	1	1
Ministerie IenW	Duurzame leefomgeving en circulaire economie Omgevingsveiligheid en milieurisico's Waterkwaliteit, ondergrond en marien Water, verkeer en leefomgeving	4	5
Ministerie LNV	Plantaardige ketens en voedselkwaliteit Natuur en dierenwelzijn	2	5
Ministerie OCW	Cultureel erfgoed	1	2
Ministerie SZW	Arbeidsomstandigheden	1	1

Overheidspartij	Beleidssterreinen / toezichtdomeinen	N inter-views	N gespreks-partners
Ministerie VWS	Publieke gezondheid Voeding, gezondheidsbescherming en preventie	2	5
Ctgb	N.v.t.	2	4
RIVM	N.v.t.	1	2
IGJ	Infectiepreventie, antibioticaresistentie	1	2
ILT	Biociden, chemische risico's	1	3
I-SZW	Arbeidshygiëne, chemische veiligheid, agrarische en groene sectoren, bedrijven met gevaarlijke stoffen	1	3
NVWA	Natuur- en gewasbescherming, productveiligheid consument	1	4
Unie van Waterschappen	Waterkwaliteit	1	1
Totaal		20	40

De verslagen van de interviews zijn steeds ter goedkeuring aan de gesprekspartners voorgelegd.

1.4 Deze rapportage

De door de overheidspartijen aangedragen knelpunten sluiten meestentijds bij elkaar aan of overlappen elkaar. Daarom wordt in de volgende hoofdstukken één globaal beeld op hoofdlijnen beschreven. Soms zijn er wel accentverschillen, en een enkele keer is er sprake van elkaar expliciet tegensprekende gesprekspartners. Waar dit het geval was, wordt dit ook als zodanig beschreven.

Voor meerdere van de in dit rapport weergegeven knelpunten geldt dat ze breder bekend zijn. In een aantal gevallen zijn ook activiteiten gaande om ze aan te pakken. Bij de weergave van genoemde oplossingsrichtingen wordt hier soms naar verwezen, zónder echter te willen of kunnen pretenderen dat deze rapportage een volledig beeld schetst van de huidige ontwikkelingen in en om het biocidenbeleid.

De opbouw van de rapportage sluit enigermate aan bij die van de verkenning onder marktpartijen. Net als in dat rapport worden in de eerste hoofdstukken de aangedragen knelpunten en oplossingsrichtingen in enige samenhang beschreven.

- Een aantal daarvan heeft specifiek betrekking op het proces van ontwikkeling en op de markt brengen van biociden; deze staan beschreven in hoofdstuk 2.
- Een aantal andere knelpunten betreft de handel in en toepassing van biociden; deze worden in hoofdstuk 3 beschreven.
- Een aantal knelpunten zijn min of meer typische 'overheidsknelpunten', die niet echt hun pendant hebben in de door marktpartijen aangedragen knelpunten. Hoofdstuk 4 behandelt deze.

Aangedragen oplossingsrichtingen worden in samenhang met de betreffende knelpunten gepresenteerd.

Hoofdstuk 5 sluit de rapportage af met een korte nabespreking van de door de overheidspartijen ervaren knelpunten en genoemde oplossingsrichtingen.

Bijlage 1 bij het rapport bevat een overzicht van gehanteerde afkortingen. Bijlage 2 geeft een overzicht van geïnterviewde personen en geraadpleegde documentatie.

2. Overheidspartijen over knelpunten bij ontwikkeling en op de markt brengen van biociden

2.1 Inleiding

Een deel van de door overheidspartijen genoemde knelpunten betreft de wettelijke en beleidsmatige context voor de ontwikkeling en het op de markt brengen van biociden. Uiteraard zijn het primair marktpartijen die biociden ontwikkelen en op de markt brengen. Nederlandse overheidspartijen spelen evenwel een rol bij de ontwikkeling en toepassing van wettelijke kaders voor de toelating van biociden. Ook ondervinden zij deels de gevolgen van de wijze waarop die kaders de aard en beschikbaarheid van biociden mee bepalen.

De volgende paragrafen beschrijven de knelpunten en oplossingsrichtingen die de overheidspartijen in dit verband melden. Bij de weergave hiervan worden globaal en voor zover nuttig dezelfde categorisering en terminologie gehanteerd als in het rapport van de verkenning onder marktpartijen.

2.2 Knelpunten en oplossingsrichtingen (K&O) 1: Niet passende beoordelingskaders

2.2.1 De genoemde knelpunten

Rondom de beoordelingskaders bij de toelating van biociden worden verschillende soorten knelpunten genoemd. Een deel van de knelpunten betreft het onvoldoende of niet op de juiste wijze meewegen van het publiek belang.

- Zo wordt als knelpunt ervaren dat het maatschappelijk belang van het beschikbaar komen van biociden (bijvoorbeeld voor volksgezondheid of biodiversiteit) bij de toelating onvoldoende wordt meegewogen ten opzichte van de risico's van de betreffende biociden en van de al dan niet beschikbare alternatieve middelen.
- Tegelijk wordt als knelpunt genoemd, dat lidstaten op dit moment 'publiek belang' in de Europese besluitvorming in stelling brengen om zeer zorgwekkende stoffen in de lucht te houden (op basis van art. 5 lid 2 BPR). Stoffen die al geruime tijd van de Nederlandse markt gebannen zijn, zouden zo hun rentree kunnen maken.
- Een onderliggend ervaren knelpunt betreft de moeilijkheid om 'publiek belang' van een biocide onafhankelijk en onderbouwd vast te stellen.

Andere knelpunten betreffen de ervaren ontoereikendheid van de huidige beoordelingskaders om zaken te laten meewegen die men wel zou willen laten meewegen. In sommige gevallen is het knelpunt ook dat men onvoldoende zicht heeft op weegfactoren.

- Het huidige toelatingskader is gericht op het veiliger maken van het biocidenpakket, maar biedt geen handvatten voor de vergroening of verduurzaming ervan. Voorts weegt – anders dan bij gewasbeschermingsmiddelen – de al dan niet aanwezige noodzaak van inzet van biociden niet mee. Ook 'gemaksproducten' komen voor toelating in aanmerking.
- Het is de vraag of met het huidige beoordelingskader alle significante verspreidingsroutes in beeld zijn. Ook wordt de vraag gesteld of bij de beoordeling voldoende arbeidshygiënische expertise aanwezig is.

- Dierenwelzijn (van doelorganismen) weegt onvoldoende mee bij de toelating van middelen (overigens geldt dit zowel voor chemische als voor niet-chemische middelen).
- Als voorwerpen met biociden zijn behandeld, kan dit in de recyclingfase beperkingen voor hergebruik met zich meebrengen. Het is de vraag of hier bij de toelating rekening mee wordt gehouden.

In totaal hebben 6 overheidspartijen een of meer van deze knelpunten genoemd.

2.2.2 De genoemde oplossingsrichtingen

Als oplossingsrichtingen voor de genoemde knelpunten worden voorgesteld:

- Bevorder dat de Richtlijn voor Duurzaam Gebruik (SUD; 2009/128/EC) ook op biociden van toepassing wordt,² en draag zorg voor implementatie via WGB en verdere regelgeving.
- Gebruik de resultaten van het nu lopende RIVM onderzoek naar mogelijk operationalisering van ‘maatschappelijk belang’ om op EU niveau tot een adequate invulling en omgang te komen. Betrek daarbij ook de invulling van ‘essential use’ (in goede afstemming met SUD en IPM).
- Verbind aan de goedkeuring van zeer zorgwekkende stoffen vanwege uitzonderingsclausules als ‘maatschappelijk belang’ meer restrictieve voorwaarden, waaronder de eis van een vervangingsplan.
- Onderzoek of het huidige beoordelingskader voldoende actueel en passend is en bevorder aanpassing waar nodig (zonder overigens de voortgang van werkprogramma’s te vertragen of verstoren).

2.3 K&O 2: Trage, dure en veeleisende procedures

2.3.1 De genoemde knelpunten

Een deel van de geraadpleegde overheidspartijen speelt zelf een rol bij de vormgeving en toepassing van toelatingsprocedures. Zij (en ook andere overheidspartijen) zien met lede ogen dat de uitvoering van het werkprogramma sterk vertraagt en dat wettelijke toelatingstermijnen niet worden gehaald. Knelpunten die in dit verband worden genoemd zijn:

- Capaciteitsproblemen bij het Ctgb, mede vanwege een onevenredig groot aandeel in de toelatings- en beoordelingslast binnen Europa.
- Capaciteitsproblemen in de EU; ook doordat in een aantal lidstaten toelatende instanties hun inkomsten niet vanuit de aanvragen halen, waardoor hun capaciteit niet met de vraag meebeweegt.
- Toelatingen worden complexer; met als belangrijke factor dat de afgelopen jaren ook voor hormoonverstoring dossiers moeten worden opgesteld en beoordeeld.
- ‘Schuivende panelen’; bij biociden houdt de EC – anders dan bij gewasbeschermingsmiddelen – niet altijd vast aan de stelregel dat bij het uiteindelijke oordeel de criteria gelden zoals die tijdens de aanvraag van kracht waren. Tijdens de rit veranderen spelregels. Dit is gebeurd rondom hormoonverstoring, en ook anderszins is van tijd tot tijd sprake van nieuwe guidances en aangepaste werkwijzen.
- Bijkomend knelpunt als gevolg van de vertraagde uitvoering van het werkprogramma is dat op een groot deel van het biocidenpakket in Nederland het overgangsrecht van

² Al bepleit door lidstaat Duitsland (zie KNB nieuwsbrief, 8 juli 2021).

toepassing blijft. De druk van deze ‘vorige generatie-stoffen’ kost het Ctgb (en de industrie) veel extra capaciteit.

Sommige (andere) overheidspartijen melden soms in de positie te komen dat ze voor realisatie van hun beleidsdoelen aangewezen zijn op het (doen) toepassen van biociden. In het geval er voor de betreffende toepassingen geen toegelaten biociden op de Nederlandse markt zijn, zien ze zich voor de uitdaging gesteld zelf een toelating te regelen of een marktpartij hiertoe te bewegen. De knelpunten die zij in deze gevallen ervaren als gevolg van trage, dure en veeleisende procedures, maken het naar hun zeggen bijna onmogelijk om zo’n toelating te regelen dan wel een marktpartij hier effectief toe aan te sporen (mede omdat het veelal om ‘kleine’ nichemarkten gaat). Iets dat in hun ogen temeer klemmt omdat het hier gaat om niet-commerciële toepassingen voor doelen van evident maatschappelijk belang.

In totaal hebben 6 overheidspartijen een of meer van deze knelpunten genoemd.

2.3.2 De genoemde oplossingsrichtingen

Als oplossingsrichtingen voor de genoemde knelpunten worden voorgesteld:

- Geef hoogste prioriteit aan afronding van het review programma.
- Bevorder binnen de EU een pragmatische aanpak, waarbij knopen worden doorgelukt op basis van criteria die golden op het moment van indienen van een aanvraag.
- Bevorder toename van beoordelingscapaciteit binnen de EU, zo mogelijk op basis van adoptie in alle lidstaten van een financieringssysteem waarbij de capaciteit met de vraag kan meebewegen.
- Overweeg de instelling van een ‘Fonds kleine toepassingen’ of een ‘Fonds toepassingen in publiek belang’.

2.4 K&O 3: Geen stimuli voor innovatie

2.4.1 De genoemde knelpunten

Meerdere overheidspartijen wijzen erop dat het huidige – trage, dure en veeleisende – systeem belemmerend werkt op innovatie. Meerdere van hen hebben van nabij ervaren dat mooie nieuwe ideeën tegen muren oplopen. Anderen merken op dat substitutie van CMR stoffen te traag gaat. En dat terwijl dezelfde overheidspartijen hun hoop voor minder risicovolle, meer duurzame vormen van bestrijding en conservering juist op innovatie gevestigd hebben.

Huidige pogingen om innovatie te stimuleren lijken niet te werken, aldus de betrokken overheidspartijen. Tariefdifferentiatie tussen meer en minder kapitaalkrachtige aanvragers is slechts een druppel op een gloeiende plaat. De vereenvoudigde toelatingsprocedure voor laagrisico-stoffen- en middelen komt niet goed uit de verf (waarbij een aantal overheidspartijen overigens aangeeft in de biocidenregelgeving heldere categorieën voor ‘laagrisico-stoffen’ en ‘basisstoffen’ te missen zoals die in de regelgeving voor gewasbeschermingsmiddelen wel gangbaar zijn).

In totaal hebben 7 overheidspartijen een of meer van deze knelpunten genoemd.

2.4.2 De genoemde oplossingsrichtingen

Er zal echt iets moeten gebeuren om innovatie op biocidengebied te bevorderen, menen meerdere partijen. Als mogelijke oplossingsrichtingen – zo mogelijk op Europees maar eventueel ook op nationaal niveau – worden genoemd:

- Creëer experimenteerruimte: een toelating voor experimentele doeleinden op basis van een klein (laagdrempelig) dossier, waarmee men bijvoorbeeld 5 jaar mag experimenteren (inclusief de mogelijkheid om de markt op te gaan en een verdienmodel te realiseren) onder voorwaarde dat men aan een volwaardig dossier werkt.
- Vertaal de *EU Chemical strategy* (alsook de *Green Deal* en de *Farm to Fork Strategy*) naar het Nederlandse biocidenbeleid, richt op grond hiervan een stimuleringsprogramma in, en laat dit beleid ook weerklinken in de standpunten van het Permanent Comité voor biociden (SCBP).
- Meer algemeen: geef perspectief en sturing aan innovatie richting vergroening, duurzaamheid en minder risico's voor mens en milieu.
- Onderzoek waarom er weinig animo is voor de huidige vereenvoudigde procedure voor laagrisico-middelen. Onderzoek de mogelijk toegevoegde waarde van een basisstoffenlijst onder de BPR.
- Geef bij de toelating meer prioriteit aan nieuwe producten dan aan producten die voor herregistratie gaan. Datzelfde bij de beoordeling van nieuwe stoffen; geef deze voorrang op review stoffen.
- Zet voor de komende periode – nu effectieve inzet mogelijk wordt³ – in op het gebruik van *comparative assessments* (art. 23 BPR) om vervanging te stimuleren.
- Zorg ervoor dat procedures binnen de wettelijke termijnen worden afgerond en bevorder spoedige afronding van het reviewprogramma (zie hierboven).

2.5 K&O 4: Onvoldoende toegerust op aanpak nieuwe invasieve exoten

2.5.1 De genoemde knelpunten

Als onderdeel van de bestrijdingsstrategie van nieuwe invasieve exoten (waaronder *integrated vector management*) is – naast preventieve maatregelen – nodig dat tijdig adequate bestrijdingsmiddelen ter beschikking komen. Dit vergt vroegtijdige ontwikkeling van passende biociden, snelle toelating dan wel proefonthefing, en bereidheid van marktpartijen om hierin een rol te spelen. Meerdere overheidspartijen zeggen op dit gebied tegen knelpunten aan te lopen. Deze liggen grotendeels in het verlengde van wat hiervóór is genoemd: onvoldoende prikkels voor marktpartijen om nieuwe middelen te ontwikkelen en een tekortschietend verdienmodel om deze te vermarkten; trage en dure toelatingsprocedures met onvoldoende oog voor het maatschappelijk belang, en met soms oneigenlijk langdurig gebruik van 'proefonthefingen' als gevolg (al is er ook een overheidspartij die meent dat het systeem van proefonthefingen hier functioneert zoals beoogd). Overheidspartijen achten deze knelpunten temeer urgent omdat onder invloed van voortgaande globalisering en klimaatverandering, de problematiek van invasieve exoten verder zal toenemen.

In totaal hebben 4 overheidspartijen een of meer van deze knelpunten genoemd.

³ Bij toepassing van artikel 23 BPR geldt dat ten aanzien van producten met 'candidates for substitution', dat voor de betreffende toepassing, werkzame stof/PT-combinatie en doelorganismen minstens drie alternatieven beschikbaar moeten zijn. Langzaamaan is nu een zekere kritische massa bereikt en gaat voor steeds meer producten gelden dat aan deze criteria is voldaan.

2.5.2 De genoemde oplossingsrichtingen

Net als de genoemde knelpunten, liggen ook de genoemde oplossingsrichtingen voor een deel in het verlengde van wat hiervóór is genoemd. Aanvullend wijzen een aantal overheidspartijen erop dat de ontwikkeling van de problematiek voor een deel voorspelbaar is en dat bekend is welke invasieve exoten in opmars zijn. Gepleit wordt voor een beleidsmatige inventarisatie hiervan, inclusief de vraag waar wel of geen tekort aan benodigde middelen is en hoe (en door wie) hierin kan worden voorzien (met inbegrip van – waar nodig – aanpak van voornoemde onderliggende knelpunten).

2.6 K&O 5: Grensvlakproblematiek (bij ontwikkeling en op de markt brengen van biociden)

2.6.1 De genoemde knelpunten

Overheidspartijen noemen diverse knelpunten in relatie tot grensvlakproblematiek tussen de biocidenwetgeving en andere wettelijke kaders.

- Bij de risicobeoordeling van biociden wordt over het algemeen niet de blootstelling aan (dezelfde) stoffen betrokken die afkomstig zijn van producten die onder andere kaders vallen. Zodoende komt aard, omvang en mogelijke risico's van gecombineerde blootstelling onvoldoende in beeld (dit geldt in wezen voor alle wettelijke kaders). Ook worden risico's van blootstelling aan stoffen niet binnen alle kaders aan de hand van dezelfde criteria beoordeeld en/of genormeerd (onvoldoende harmonisatie). Deze onvergelykbaarheid bemoeilijkt het zicht op en de aanpak van combiblootstelling nog meer.
 - Deze problematiek speelt bijvoorbeeld ten aanzien van consumenten, die aan dezelfde (actieve) stoffen kunnen worden blootgesteld vanuit biociden, cosmetica, reinigingsmiddelen en huishoudchemicaliën.
 - Waterorganismen kunnen worden blootgesteld aan o.m. uitgespoelde biociden, gewasbeschermingsmiddelen, diergeneesmiddelen en humane geneesmiddelen.⁴ Hier speelt ook nog dat er onvoldoende koppeling of harmonisatie is tussen de normen in de kaders voor deze typen producten en de waterkwaliteitsnormen in de Kaderrichtlijn Water.
 - Meer in het algemeen wordt gemeld dat er onvoldoende handvatten zijn voor de aanpak van cumulatie (zie hierboven), combitox (ook een kennisprobleem) en gestapeld gebruik.
- Bij bestrijdingsmiddelen die tegen plantpathogenen worden gebruikt dreigt binnen de EU een ongelijk speelveld te ontstaan, nu producten die in Nederland eerder als biociden waren toegelaten als gewasbeschermingsmiddelen moeten worden beoordeeld.
- De beoordelingscriteria voor (actieve stoffen in) biociden verschillen van die voor (in) gewasbeschermingsmiddelen, wat synergie bemoeilijkt en grensvlakproblematiek verergert.
- Bij de zorg om de veiligheid van voedselproducten is sprake van grensvlakproblematiek tussen biociden, gewasbeschermingsmiddelen, proceshulpstoffen en voedseladditieven. Ook zijn residulimieten (MRL's) onvoldoende afgestemd en ontbreken deze soms. Dit zorgt voor onduidelijkheid bij de voedingsindustrie.

⁴ Hierbij heeft de overheid de complexe taak (bewijslast) om vast te stellen van welke enkel- of meervoudige bron deze blootstelling afkomstig is ('bronanalyse').

- Bij biociden voor professioneel gebruik schrijft de WG/GA nogal vaak het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen (PBM's) voor. Dit is strijdig met de Arbowetgeving, volgens welke de arbeidshygiënische strategie maatgevend hoort te zijn. Volgens die strategie is het gebruik van PBM's pas aan de orde als andere (brongerichte) beheersmaatregelen⁵ redelijkerwijs⁶ niet mogelijk zijn. Ook doet de WG/GA op deze wijze de prikkel teniet die van de Arbowetgeving uitgaat om aanhoudend naar minder risicovolle alternatieven te zoeken en deze waar mogelijk toe te passen (substitutie).
- Het is bekend dat sommige voedingsmiddelen en huishoudchemicaliën ook als biocide worden gebruikt. Door daar als overheid geen uitspraken over te doen (anders dan dat het geen toegelaten biociden zijn), blijven mogelijke risico's onbekend bij het publiek.

In totaal hebben 8 overheidspartijen een of meer van deze knelpunten genoemd.

2.6.2 De genoemde oplossingsrichtingen

Als oplossingsrichtingen voor de genoemde knelpunten worden voorgesteld:

- Streef binnen de EU naar invoering en toepassing van het principe *'One substance one assessment'* (dwars door alle kaders heen). Dit komt sterk ten goede aan eenduidigheid en efficiency.
- Ga met de units van de Commissie die betrokken zijn bij grensvlakproblematiek (biociden, gewasbeschermingsmiddelen, Santé-additieven) in gesprek om definities en criteria te verhelderen en af te stemmen.
- Idem: streef naar een betere koppeling tussen de KRW en andere normerende kaders.
- Onderzoek de mogelijkheid van een betere aansluiting op de principes van de Arbowetgeving, inclusief het in stand houden van de daar vanuit gaande prikkel voor substitutie (zie ook paragraaf 2.4).
- Neem bij de beoordeling of toelating van een biocide een (kwalitatief) hoofdstukje 'andere blootstellingen' of een omgevingsverkenning op.

2.7 Overige knelpunten bij ontwikkeling en op de markt brengen van biociden

De hiervóór genoemde typen knelpunten zijn alle met nadruk door meerdere (tussen de 4 en 8) overheidspartijen genoemd. Daarnaast zijn nog enige knelpunten naar voren gekomen die door één of enkele overheidspartijen en/of met minder nadruk zijn genoemd (en die overigens wel sterk samenhangen met de eerder genoemde knelpunten). Voor de volledigheid worden deze hier nog vermeld.

- Er is herkenning van de klacht vanuit marktpartijen dat sprake is van onvoldoende harmonisatie en een ongelijk speelveld in de EU. Dit raakt ook aan het door meerdere overheidspartijen genoemde knelpunt van de vertraagde uitvoering van het review-programma en de huidige problematische handhaafbaarheid van de biocidenreggeving.
- Risicobeoordelingen van toegelaten biociden zijn niet altijd goed via de Ctgb- en ECHA-websites te vinden, met name waar het gaat om Unietoelatingen.

⁵ Maatregelen die eerst moeten worden overwogen, zijn, in deze volgorde: (1) vervanging van de gevaarlijke stof door een niet of minder gevaarlijke stof; (2) toepassing technische maatregelen, werkprocessen, uitrustingen en materialen die de risico's voorkomen of beperken; (3) collectieve beschermingsmaatregelen bij de bron of organisatorische maatregelen.

⁶ Bij CMR stoffen geldt dit 'redelijkerwijs'-principe niet.

3. Overheidspartijen over knelpunten bij handel in en toepassing van biociden

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de knelpunten centraal die overheidspartijen ervaren op hun eigen beleidsterrein dan wel hun toezichtdomein in relatie tot de handel in en de toepassing van biociden.

Ook hier worden globaal en voor zover nuttig dezelfde categorisering en terminologie gehanteerd als in het rapport van de verkenning onder marktpartijen.

3.2 K&O 6: Grensvlakproblematiek (bij handel in en toepassing van biociden)

3.2.1 De genoemde knelpunten

Marktpartijen brengen producten in de handel met claims waarvan (soms ook met opzet)⁷ niet altijd duidelijk is binnen welk wettelijk kader deze (als al dan niet legaal) beoordeeld moeten worden. Ook is niet altijd duidelijk voor welke soort toepassingen deze producten legaal te gebruiken zijn. Voorts hangt het van het toepasselijk wettelijk kader en het toepassingsgebied af welke inspectie aan zet is.

Dit alles roept veel vragen op. Soms is het moeilijk en/of tijdrovend hierop gezaghebbende antwoorden te krijgen.

Voorbeelden van aan biociden ‘aanpalende’ producten met claims (niet uitputtend):

– Algemene chemicaliën	– Huishoudchemicaliën	– Natuurlijke vijanden
– Biologische bestrijders	– Humane geneesmiddelen	– Planten- en kruidenextracten
– Cosmetica	– Medische hulpmiddelen	– Plantversterkers
– Detergenten	– Micro-organismen en andere microbiologische preparaten	– Proceshulpstoffen
– Diergeneesmiddelen	– Middelen van natuurlijke oorsprong	– Reinigingsmiddelen
– Gewasbeschermingsmiddelen		– Voedingsmiddelen
– Groeiregulatoren		– Voer- en voedingsadditieven

Concrete door overheidspartijen genoemde knelpunten in dit verband zijn:

- Grensvlakproblematiek⁸ en een niet altijd scherpe afbakening tussen toezichtdomeinen⁹ maken dat veel tijd en inspanning van inspecties gaan zitten in overleg en afstemming (onder meer in het BOS-overleg, het LOB en het BPRS).
- Ook vormen ze een hindernis voor slagvaardig toezicht.
- Voor gebruikers van biociden is het moeilijk om zelf vast te stellen of producten veilig resp. legaal te gebruiken zijn. Vanuit deze hoek wordt gevraagd om openbaarmaking van besluiten van het BOS-overleg. Dit overleg is evenwel niet bedoeld voor, en heeft ook niet de juridische status om bindende interpretaties naar buiten te brengen.
- Uiteindelijk kunnen de onduidelijkheden leiden tot risicovolle toepassing van (soms nadrukkelijk niet voor die toepassing bedoelde) middelen.
- Het is naar niet-ingewijden moeilijk uitlegbaar waarom bepaalde stoffen, producten of methoden wel inzetbaar zijn voor één (al dan niet biocidaal) doeleinde en niet voor een

⁷ Meerdere overheidspartijen merken op dat marktpartijen soms bewust met hun claims de grenzen van de wetgeving opzoeken.

⁸ Het Darie-arrest wordt hierbij als complicerende factor genoemd.

⁹ Een overheidspartij spreekt van ‘versnippering van het toezicht over toezichtdomeinen’.

ander (als voorbeelden zijn genoemd: fipronil in vlooiënbanden; in-situ stikstof voor voedsel-, gewas-, brandbescherming).

In totaal hebben 9 overheidspartijen een of meer van deze knelpunten genoemd.

3.2.2 De genoemde oplossingsrichtingen

Als oplossingsrichtingen voor de genoemde knelpunten worden voorgesteld:

- Richt een faciliteit voor statusbepaling van biociden in met juridische status, die duidelijkheid kan bieden aan gebruikers en toezichthouders over de status van biociden en overige producten en over de richt- en redeneerlijnen daarachter.
- Laat het RIVM op diverse raakvlakken richtlijnen vervaardigen, maak deze openbaar en geef ze juridische status.
- Bezie of helderder grenzen tussen wel- en niet-biociden mogelijk zijn, bijvoorbeeld door concentratie werkzame stof onderdeel te maken van de juridische definitie van 'biocide'.
- Bezie wat de toegevoegde waarde is van de inzet van verschillende typen producten (die in principe vanuit de verschillende wettelijke kaders legaal inzetbaar zijn) binnen een IPM strategie, en laat dat (mee) bepalend zijn voor of (en door wie) een product wel of niet toegepast kan worden.
- Maak eenvoudiger herkenbaar of een product een toegelaten biocide is (denk aan 'een grote B met een cirkel erom') en koppel dat aan een publiekscampagne (zie ook hieronder, paragraaf 3.3 en verderop, paragraaf 4.4).

3.3 K&O 7: Onvoldoende kennis en (borging van) deskundigheid

3.3.1 De genoemde knelpunten

Het is de ervaring van meerdere overheidspartijen dat, waar het gaat om verantwoorde omgang met biociden en met biociden behandelde voorwerpen (inclusief de toepassing van IPM, zie ook de volgende paragraaf), het kennis- en deskundigheidsniveau in Nederland sterk te wensen over laat. Dit geldt voor burgers en consumenten in het algemeen, voor handelaars in biociden en voor diverse categorieën professionele toepassers ervan.¹⁰ En ook geldt dit voor overheidspartijen die iets op afstand van het biocidenbeleid staan. Ook een tekort aan goede voorlichting wordt als knelpunt genoemd¹¹ (naar verluidt is er ook in arbo-catalogi te weinig aandacht voor verantwoorde biociden-toepassing). Dit alles leidt (niet zelden ook onbedoeld) tot verkeerde keuzen, illegale handel en gebruik, en onoordeelkundig gebruik.

Op meer beleidsmatig niveau melden meerdere overheidspartijen dat de borging van deskundigheid in de Nederlandse wetgeving onvoldoende of slecht is geregeld. Deskundigheidsvereisten gelden voor slechts enkele (te weinig) categorieën toepassers. Bovendien zijn deze vereisten slecht verankerd:

- De eindtermen waaraan de vakbekwaamheid moet voldoen zijn verouderd, onjuist en onvolledig.
- Er is geen kwaliteitsborging van opleidingsinstituten.

¹⁰ Genoemd worden onder meer: agrariërs, medewerkers in land- en tuinbouw, uitvoerders van gassing, restauratiearchitecten, professionele beoefenaars van thanatopraxie, zorgmedewerkers, schoonmaak- en reinigingspersoneel in ziekenhuizen en laboratoria.

¹¹ Enkele overheidspartijen melden problemen met de vindbaarheid van WG/GA op de Ctgb-website.

- Er is geen gestandaardiseerde examinering, en de kwaliteitsborging van exameninstituten is onvoldoende.
- Er ontbreekt een openbaar register van vakbekwame toepassers (bijv. plaagdierbeheersers).

Als gevolg van bovenstaande tekortkomingen is het voor toezichthouders moeilijk om toe te zien op naleving van vakbekwaamheidseisen en daar handhavend bij op te treden (zie ook paragraaf 4.4). Ook is het voor consumenten, gebruikers en opdrachtgevers moeilijk om een beeld te hebben van de vakbekwaamheid van hun dienstverleners.

In totaal hebben 9 overheidspartijen een of meer van deze knelpunten genoemd.

3.3.2 De genoemde oplossingsrichtingen

Als oplossingsrichtingen voor de genoemde knelpunten worden voorgesteld:

- Zet een publiekscampagne op om kennis over biociden¹² en bewustzijn van het belang van een verantwoorde omgang ermee te vergroten.
- Overweeg de instelling van een onafhankelijke kennispartij die (delen van) (publieke en/of private) doelgroepen kan informeren en adviseren.¹³
- Ontwikkel integraal, samenhangend en in regelgeving verankerd (en op meerdere beroepsgroepen van toepassing zijnd) beleid ten aanzien van deskundigheidsvereisten bij professionele omgang met biociden (incl. handhaafbare vereisten aan opleiding en examinering). Gesuggereerd wordt dat ook het ministerie van OCW hier een rol bij kan spelen. Denkbaar is dat dit beleid ontwikkeld en ingevoerd kan worden in samenhang met de implementatie van een in de toekomst ook op biociden van toepassing zijnde *Sustainable Use Directive* (SUD, zie ook paragraaf 2.2.2), die immers ook kaders biedt voor het stellen van deskundigheidsvereisten.
- Stel openbare registers in van beroepsgroepen waarvoor deskundigheidsvereisten gelden.
- Borging van deskundigheid van handelaren in biociden (incl. internethandel) kan op analoge wijze gebeuren aan hoe dat bij de handel in gewasbeschermingsmiddelen (via de Stichting CDG) gebeurt, door middel van een algemeen verbindend verklaard certificeringsschema inclusief register.
- Overweeg kwaliteitsborging van internethandel door het verplicht laten voeren van een (Europees) overheidslogo (vgl. online medicijnenverkoop).

3.4 K&O 8: IPM niet goed geregeld

3.4.1 De genoemde knelpunten

Meerdere overheidspartijen noemen knelpunten rondom de bevordering van toepassing van, en het toezicht op *Integrated Pest Management* (IPM) bij het gebruik van biociden. Genoemd worden:

- IPM is voor doelgroepen (w.o. agrariërs, gebouweigenaren, monumenteigenaren) onvoldoende concreet en uitvoerbaar uitgewerkt. Niet zelden schiet kennis over IPM bij

¹² Een overheidspartij merkt op dat het woord 'bestrijdingsmiddelen' bekender is en meer weerklank oproept dan 'biociden'.

¹³ Nota bene: In deze vervult ook het Kennisnetwerk Biociden een functie. Enkele, maar niet alle overheidspartijen zijn hiervan op de hoogte en participeren hierin.

deze doelgroepen tekort. Ook wederzijdse afhankelijkheden (bijvoorbeeld tussen plaagdierbeheerser en perceelegeenaar) bemoeilijken IPM.

- Het preventiebeleid bij plaagdierbeheersing heeft nog onvoldoende beleidsmatige aandacht en de rollen en verantwoordelijkheden van de bij plaagdierbeheersing betrokken ministeries zijn onvoldoende helder benoemd.
- Effectiviteit en diervriendelijkheid van niet-chemische bestrijdingsmiddelen zijn niet gewaarborgd.
- (Met name de preventieve kant van) plaagdierbeheersing heeft onvoldoende prioriteit bij gemeenten.
- Ondanks afspraken rondom de rattenmonitor worden rattenplagen onvoldoende gemeld.
- De huidige regelgeving maakt het alleen mogelijk om in een (te) laat stadium van tekort schietend IPM handhavend op te treden (op grond van hygiëneverordening of bij buitengebruik van rodenticiden).

In totaal hebben 8 overheidspartijen een of meer van deze knelpunten genoemd.

3.4.2 De genoemde oplossingsrichtingen

Als oplossingsrichtingen voor de genoemde knelpunten worden voorgesteld:

- Sinds enige tijd is overleg gaande en zijn werkgroepen actief om IPM bij knaagdierbeheersing beleidsmatig meer handen en voeten te geven en om daarbij ook de rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken ministeries te verhelderen. Verwacht wordt dat hieruit belangrijke aanzetten uit voortkomen voor de aanpak van een deel van bovengenoemde knelpunten.
- Regel IPM bij de bestrijding van plaagdieren in de landbouw en de deskundigheid waarmee dat wordt toegepast, op een manier die effectief, werkbaar en handhaafbaar is.
- Beschouw de ervaringen met het Kennisplatform Processierups als een ‘good practice’-case voor objectieve doelsoort-specifieke informatieverstrekking.

3.5 Overige knelpunten bij handel in en toepassing van biociden

Ook hier geldt dat de hiervóór genoemde typen knelpunten door meerdere (tussen de 4 en 8) overheidspartijen met nadruk zijn genoemd. Voor de volledigheid worden hier nog de (gerelateerde) knelpunten vermeld die door één of enkele overheidspartijen en/of met minder nadruk zijn gemeld.

- De status van nieuwe desinfectiemethoden is niet altijd helder (bijvoorbeeld: infraroodverlichting; in-situ ozon; TiO₂ met lichtinval).
- Illegaal gebruik en illegale verkoop van consumentenproducten vormen een knelpunt. Dit knelpunt is deels gevolg van het gegeven dat de huidige wet- en regelgeving moeilijk naleefbaar zijn. Ook zijn deze illegale gedragingen voor inspecties niet altijd goed handhaafbaar. Daarnaast geldt voor PT22 – een hele PT groep zonder toegelaten biociden – dat er onvervangbare illegale biociden op de markt zijn.
- In relatie tot het voorgaande, zegt een aantal overheidspartijen de klacht vanuit marktpartijen te herkennen dat sprake is van onvoldoende handhaving. Men verwijst in dit verband naar problemen met risicogestuurd toezicht (zie volgend hoofdstuk) en naar de beperkte beschikbare capaciteit.

- Enkele overheidspartijen zeggen door marktpartijen gemelde knelpunten als gevolg van ontoereikende middelenpakketten te herkennen,¹⁴ en in een enkel geval ook zelf te ervaren. Veelal meldt men dat in relatie tot het eerder besproken knelpunt van ‘onvoldoende meewegen van publiek belang’ (paragraaf 2.2).

¹⁴ Enkele andere zeggen die niet te herkennen, of er een gewenste ontwikkeling in te zien.

4. Specifieke overheidsknelpunten

4.1 Inleiding

Tot slot betreft een deel van de door overheidspartijen ervaren knelpunten zaken die vooral verband houden met de vormgeving van de eigen overheidsrol (min of meer los van wat er zich bij marktpartijen afspeelt).

Dit hoofdstuk beschrijft deze specifieke overheidsknelpunten. Deze hebben, als gezegd, niet echt hun pendant in de door marktpartijen aangedragen knelpunten.

4.2 K&O 9: Ontbrekend actueel biocidenbeleid

4.2.1 De genoemde knelpunten

Meerdere overheidspartijen noemen als knelpunt dat expliciet, samenhangend en actueel biocidenbeleid ontbreekt. Dit maakt het voor hen moeilijk om de eigen rol in het grotere geheel in te vullen en om in goede afstemming met andere overheidspartijen Nederlandse beleidsdoelen te realiseren.

Als onderdelen hiervan worden door meerdere overheidspartijen genoemd:

- Vraagstukken die bij de huidige stand van de uitvoering van de BPR aan de orde zijn,¹⁵ alsook actuele Nederlandse en Europese belangen en beleidsdoelen op gebieden als duurzaamheid, chemische stoffen, circulaire landbouw en circulaire en biobased economie, zijn onvoldoende uitgewerkt in biocidenbeleid.¹⁶
- Afwezigheid van dergelijk beleid bemoeilijkt een doelgerichte en assertieve Nederlandse opstelling bij beleidsoverleg met overige lidstaten en met de EC.
- De inzet op, en inhoudelijke afstemming tussen voor het biocidenbeleid relevante beleidsterreinen is niet overal voldoende, mede doordat er op onderdelen te weinig afstemming en regie is.¹⁷
- De WIP richtlijnen voor infectiepreventie zijn sterk verouderd; de update door SRI vraagt (te veel) tijd.
- Het ontbreken van een gedeelde visie en afgestemde prioriteiten vanuit de diverse beleidsverantwoordelijke ministeries, resulteert in onvoldoende (ook in financieel opzicht) coherente kaders voor inspecties vanuit die ministeries. Dit maakt het – zeker op dit lastige toezichtdomein (zie ook de volgende paragrafen) – voor inspecties moeilijk om hun activiteiten te prioriteren en zich hiervoor te verantwoorden.
- Zonder expliciet beleid loopt het overheidsoptreden het risico te zeer gedreven te worden door incidenten, dogma's en beeldvorming.

In totaal hebben 11 overheidspartijen een of meer van deze knelpunten genoemd.

4.2.2 De genoemde oplossingsrichtingen

Als belangrijkste oplossingsrichting voor deze knelpunten wordt voorgesteld: ontwikkel actueel gedragen biocidenbeleid. Meerdere overheidspartijen zeggen kansen te zien in het

¹⁵ Met name worden hier genoemd: noodzaak van versnelde harmonisatie, onvoldoende innovatie. Ook meent een aantal overheidspartijen dat beleid nodig is voor aanpak van het knelpunt dat voor sommige toepassingen sprake lijkt te zijn of te gaan worden van niet-toereikende middelenpakketten. Niet alle overheidspartijen zijn hier evenwel van overtuigd.

¹⁶ In ditzelfde verband wordt 'natuurlijke bestrijding' genoemd (waarvoor nog geen beleidsdoelen zijn).

¹⁷ Gemeld wordt dat het Interdepartementaal Biociden Overleg (IBO) vroeger een meer substantiële rol speelde.

daarbij (inzetten op het) op biociden van toepassing verklaren van de *Sustainable Use Directive* (SUD, zie paragraaf 2.2.2), met alle sturingsmogelijkheden van dien.¹⁸ Ook kan worden aangesloten bij en voortgebouwd op de Europese *Green Deal*, de *Chemicals Strategy* en de *Farm-to-fork strategy*. Nederlands biocidenbeleid zou tevens de basis moeten zijn voor krachtiger, meer strategisch en assertief optreden in Europese gremia en voor het aangaan van coalities met gelijkgezinde lidstaten.

Dit beleid zou het resultaat moeten zijn van, en de verdere basis moeten leggen voor meer inzet van en geregelde afstemming tussen departementen. Daaropvolgend kunnen in goede afstemming met de betrokken inspecties aanzetten voor prioriteiten in toezicht en handhaving worden bepaald (zulks uiteraard binnen passende rol- en verantwoordelijkheidsverdelingen tussen beleid en toezicht). Daarbij kan worden overwogen de Stuurgroep handhaving biociden (en gewasbeschermingsmiddelen) in ere te herstellen (evenals een handhavingsprogramma WGB).

4.3 K&O 10: Onvoldoende zicht op tonnages en risico's

4.3.1 De genoemde knelpunten

Een volgend door meerdere overheidspartijen genoemd knelpunt is dat er onvoldoende zicht is op de hoeveelheden biociden die op de Nederlandse markt worden verhandeld en gebruikt, en op waar (in welke sectoren) dit meer of minder risico's met zich meebrengt. Zowel kwantitatieve (verhandelde en toegepaste tonnages) als meer kwalitatieve gegevens (kennisniveau bij gebruikers, kans op en mogelijke gevolgen van verkeerd gebruik) zijn maar in beperkte mate beschikbaar. Een aantal overheidspartijen zegt voorts ook te weinig zicht te hebben op effecten van gebruik van biociden op de kwaliteit van het oppervlaktewater.

Deze karige informatiepositie bemoeilijkt gericht beleid, en bovenal bemoeilijkt het een risicogericht optreden door toezichthoudende en handhavende instanties. Risicobeoordeling en prioriteitsbepaling zijn moeilijk te realiseren, zo wordt gemeld. Zodoende is het voor inspecties lastig om te bepalen waarop men zich moet richten. En ook maakt het de keuzes die daarin worden gemaakt moeilijk uitlegbaar.

In totaal hebben 4 overheidspartijen een of meer van deze knelpunten genoemd.

4.3.2 De genoemde oplossingsrichtingen

Als oplossingsrichtingen voor de genoemde knelpunten worden voorgesteld:

- Regel een verplichte registratie van verhandelde tonnages biociden op eenzelfde wijze als bij gewasbeschermingsmiddelen (vgl. België). Ook dit kan zijn uitwerking krijgen als onderdeel van de implementatie van een op biociden van toepassing zijnde SUD richtlijn. Een overheidspartij suggereert daarbij blockchain-technologie toe te passen.
- Bij de waterschappen leeft het voornemen om metingen te gaan verrichten op een aantal potentiële hotspots van mogelijke oppervlaktewaterverontreiniging als gevolg van biocidengebruik. Mogelijk kunnen andere belanghebbende overheidspartijen hierbij aansluiten.

¹⁸ In dit verband benadrukt een overheidspartij dat van belang is dat (1) een eventuele aangepaste SUD voldoende juridisch houvast biedt voor toekomstig overheidsoptreden, en dat (2) bij voorkeur binnen de EU wordt ingezet op een zgn. 'thematische strategie'.

- Bij het RIVM vindt momenteel een ‘verkenning risicovol gebruik biociden’ plaats. Daarnaast worden bij de NVWA (al dan niet integrale) ketenanalyses uitgevoerd. Op de resultaten daarvan kan voortgebouwd worden ten behoeve van een beter te verantwoorden prioriteitstelling (zulks temeer wanneer in de toekomst meer kwantitatieve gegevens beschikbaar zouden komen).

4.4 K&O 11: Moeilijk handhaafbare regelgeving

4.4.1 De genoemde knelpunten

Meerdere overheidspartijen – met name toezichthoudende en handhavende instanties – noemen als knelpunt dat de biocidenregelgeving door een samenstel van redenen slecht handhaafbaar (en overigens voor een deel ook moeilijk naleefbaar) is. Genoemde redenen zijn:

- Biociden worden op veel plaatsen (waaronder via internet) verhandeld en gebruikt in heel uiteenlopende maatschappelijke sectoren door zowel professionals als consumenten, niet zelden voor ‘kleine’, incidentele toepassingen.
- De deskundigheid resp. het kennisniveau bij professionals en consumenten schiet vaak tekort, tot op het punt dat veel mensen niet weten wat een biocide is en hoe er verantwoord mee kan worden omgegaan (zie ook paragraaf 3.3.1). Dit valt met (alleen) handhaving niet op te lossen.
- Rondom biociden spelen, zoals al aangegeven (paragraaf 3.2), veel grensvlakproblemen met andere wettelijke kaders. Dat, en ook het ontbreken van een niet-gerechtigde faciliteit voor statusbepaling van biociden, is mede reden dat er steeds meer sprake is van juridisering van het toezicht. Het toezicht wordt complexer en daardoor ook arbeidsintensiever. In dit verband wordt ook genoemd dat de afstemming met de Arbowet niet optimaal is, waardoor de I-SZW niet kan handhaven wat vanuit andere domeinen verboden is. Vanuit de Watervergunning loopt men er tegenaan dat een verbod op het gebruik van biociden niet is te handhaven als dit gebruik in het Activiteitenbesluit al is toegestaan.
- Op biocidenterrein is relatief veel ‘grijs gebied’, waarbij lastig is vast te stellen of sprake is van legaal gebruik of niet. Deels is dit het gevolg van (te) langdurige vrijstellingen voor bepaalde middelen. Ook de te trage harmonisatie is hieraan debet, doordat lang sprake blijft van een situatie waarbij sommige producten een unietoelating hebben, andere een wederzijdse erkenning en weer andere onder overgangsrecht vallen. Dit wekt verwarring op de markt en bemoeilijkt het toezicht.
- De huidige WGB en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen hebben een aantal tekortkomingen die afdoen aan de handhaafbaarheid, in het bijzonder voor biociden. Zo ontbreken op een aantal plaatsen grondslagen van en verbanden tussen wetsartikelen,¹⁹ die onder meer het toezicht op professioneel biocidengebruik bemoeilijken. Voorts zijn vakbekwaamheidseisen niet goed geregeld (zie paragraaf 3.3.1). Ook is de huidige wet niet goed ingericht voor de handhaving bij internethandel.²⁰ En tot slot ontbreekt in de RGB de mogelijkheid voor differentiatie van boetes tussen grotere en kleinere bedrijven.

¹⁹ Met de invoering van de Verordening betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen (1107/2009) zijn veel nationale regels voor gewasbescherming uit de WGB verwijderd, met naar het zich laat aanzien te weinig aandacht voor toereikendheid van de biocidenregelgeving voor naleving en handhaving.

²⁰ Naar verluidt is vaak niet goed vast te stellen of en zo ja welke actieve stoffen in een product zitten en of de aanprijzing ervan met de WGB aan te pakken is.

In totaal hebben 3 overheidspartijen een of meer van deze knelpunten genoemd.

4.4.2 De genoemde oplossingsrichtingen

Als oplossingsrichtingen voor de genoemde knelpunten worden voorgesteld:

- Bevorder spoedige afronding van het reviewprogramma (zie paragraaf 2.3) en beperk aantal en duur van de vrijstellingen.
- Houd een publiekscampagne om kennis over biociden en bewustzijn van het belang van een verantwoorde omgang met biociden te vergroten.
- Ontwikkel samenhangend en in regelgeving verankerd beleid ten aanzien van deskundigheidsvereisten bij professionele omgang met biociden (incl. handhaafbare vereisten aan opleiding en examinering).
- Richt structureel toezicht in op internethandel (ook gelet op de nieuwe Markttoezichtverordening)
- Pleeg een algehele revisie van de WGB en van de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen (mogelijk ook in combinatie met implementatie van de SUD) en verbeter daarbij de handhaafbaarheid van de regelgeving.

4.5 K&O 12: Knelpunten voor circulaire economie

4.5.1 De genoemde knelpunten

Een aantal overheidspartijen merkt op dat nuttig hergebruik van voorwerpen die met biociden zijn behandeld (of zijn vervuild)²¹ problematisch kan zijn. In die zin kan het gebruik van biociden een probleem vormen voor de overheidsdoelstellingen op het gebied van circulaire economie.

Genoemde knelpunten zijn:

- Bij hergebruik van met biociden behandelde voorwerpen (denk aan verduurzaamd hout of met antifouling behandelde schepen), kan de situatie zich voordoen dat sprake is van marktintroductie van producten²² met een werkzame stof die niet meer, of niet voor het betreffende hergebruiksdoeleinde is goedgekeurd. Hergebruik is dan illegaal (en mogelijk ook niet veilig).
- Deze kwestie kan ook een obstakel vormen voor het streven naar een circulaire bouw-economie, in welk verband men zoveel mogelijk op biobased – en daarmee veelal voor bederf en aantasting vatbare – bouwmaterialen wil inzetten. Het is vooralsnog onduidelijk of en in hoeverre deze bouwmaterialen met behulp van biociden verduurzaamd (moeten) worden, en wat dit betekent voor hun milieudruk en de mogelijkheden voor hergebruik.
- Overigens werpt een overheidspartij hierbij de vraag op wie bij recycling moet nagaan welke actieve stoffen in het te hergebruiken materiaal aanwezig zijn en of deze nog steeds, en ook voor het hergebruiksdoeleinde, zijn goedgekeurd. En vooral is de vraag: hóe moet men dit nagaan? Zeker bij oudere behandelde voorwerpen zal een materialenpaspoort niet aanwezig zijn. Denkbaar is dat hier een complicatie ligt voor uitvoering van het toekomstige Circulaire Materialenplan (CMP).

²¹ Dit kan een probleem vormen voor kringlooplandbouw.

²² Deze producten zijn zgn. 'treated articles' waarop artikel 58 BPR van toepassing is.

- In ditzelfde verband wordt ook de vraag opgeworpen of bij de goedkeuring van actieve stoffen al rekening wordt gehouden met eventuele beperkingen voor hergebruik (zie ook paragraaf 2.2.1).
- Als speciaal knelpunt wordt genoemd dat met azolen verduurzaamd hout drager kan zijn van azolenresistente aspergillus schimmels. Deze schimmels vormen een risico voor de volksgezondheid. Hun azolenresistentie maakt dat een infectie (aspergillose) onbehandelbaar is. Zodoende zijn bij transport, compostering en verwerking van dit hout – ook vanuit arbo-oogpunt – zodanige zorgvuldigheidsmaatregelen vereist, dat dit een obstakel voor hergebruik van hout kan gaan vormen.

In totaal hebben 4 overheidspartijen een of meer van deze knelpunten genoemd.

4.5.2 De genoemde oplossingsrichtingen

Als oplossingsrichtingen voor de genoemde knelpunten worden voorgesteld:

- Denkbaar is dat met het oog op hergebruik de voorkeur moet worden gegeven aan gebruik van thermisch verduurzaamd hout.
- Onderzoek of en in welk mate biobased bouwmaterialen met behulp van biociden verduurzaamd (moeten) worden en wat dit betekent voor hun toekomstig hergebruik.

5. Samenvattende conclusies

5.1 Inleiding

In de voorgaande drie hoofdstukken zijn de knelpunten en oplossingsrichtingen beschreven die in 20 interviews zijn ingebracht door 14 overheidspartijen. Dit hoofdstuk geeft een samenvattend overzicht. Overigens is het niet de bedoeling dat door deze weergave van grote lijnen, afzonderlijke knelpunten buiten beeld raken. Lezing van dit hoofdstuk kan dan ook niet in de plaats komen van het kennismaken van de voorgaande drie.

5.2 De respondenten

Zoals in hoofdstuk 1 is beschreven, heeft benadering van veertien overheidspartijen geleid tot 20 interviews met in totaal 40 gesprekspartners. Deze zijn afkomstig van 7 ministeries, 5 toezichhoudende en handhavende instanties en daarnaast het Ctgb en het RIVM. Binnen deze organisaties is enig onderscheid tussen enerzijds overheidspartijen die vooral vanuit gezondheids-, veiligheids- en milieuoverwegingen randvoorwaarden stellen aan aard en wijze van gebruik van biociden en anderzijds overheidspartijen die voor realisatie van hun beleidsdoelen aangewezen zijn op het (doen) toepassen van biociden.

De verschillende betrokkenheid van de diverse overheidspartijen bij het biocidenbeleid, maakt ook dat zij bepaald niet allemaal tegen dezelfde knelpunten aanlopen. Het beeld is gevarieerd, iets wat ook van belang is om in het achterhoofd te houden bij beschouwing van de intensiteit van de ervaren knelpunten – zie de volgende paragraaf.

5.3 De knelpunten – aantal en intensiteit

De verkenning heeft een groot aantal knelpunten (en suggesties voor oplossingsrichtingen) opgeleverd. In het voorgaande zijn deze enigszins geordend gepresenteerd, wat tot een twaalfstal (typen) knelpunten leidde, naast her en der nog (h)erkenning van (andere) knelpunten die door marktpartijen waren genoemd.

Bij de beschrijving van de genoemde knelpunten is ook steeds vermeld hoeveel overheidspartijen deze (soort) knelpunten hebben genoemd. Globaal zou men kunnen zeggen: hoe meer overheidspartijen een bepaald knelpunt noemen, hoe breder (en intenser) dit knelpunt wordt ervaren. Als we op deze manier naar de knelpunten kijken, springen er een aantal uit die het meest zijn genoemd. Zie onderstaande tabel.

Tabel 2. Meest in interviews genoemde typen knelpunten

1. Ontbrekend actueel biocidenbeleid	11 maal
2. Onvoldoende kennis en (borging van) deskundigheid	9 maal
3. Grensproblematiek met andere wettelijke kaders (bij handel in en toepassing van biociden)	9 maal
4. Grensproblematiek met andere wettelijke kaders (bij ontwikkeling en op de markt brengen van biociden)	8 maal
5. IPM niet goed geregeld	8 maal
6. Geen stimuli voor innovatie	7 maal

Bij deze tabel past direct een opmerking: in wezen betekenen 11 vermeldingen van een knelpunt, dat deze in slechts iets meer dan de helft van de interviews is genoemd. Hierbij moet echter in herinnering worden geroepen wat bij de vorige paragraaf is meegegeven: de verscheidenheid in de wijze van betrokkenheid van overheidspartijen bij het biocidenbeleid. Gegeven deze diversiteit zegt het wel degelijk iets als een flinke groep overheidspartijen eenzelfde type knelpunt noemt.

En hier geldt ook een omgekeerde redenering: juist door de diversiteit van respondenten kan ook bij knelpunten die door kleinere aantallen zijn genoemd, wel degelijk sprake zijn van een door alle betrokkenen van een subgroep als intens ervaren knelpunt. Om dat te kunnen waarnemen, moet iets meer in detail gekeken worden naar typen knelpunten en de overheidspartijen die ze ervaren. Daarover gaat de volgende paragraaf.

5.4 Clusters van samenhangende knelpunten

Uit een nadere analyse van de genoemde knelpunten en door wie ze hoe vaak zijn genoemd, komt naar voren dat gesproken kan worden van een achttal samenhangende en door meerdere relevante partijen ingebrachte clusters van genoemde knelpunten. Hieronder worden deze kort beschreven.

1. Ontbrekend actueel biocidenbeleid

Dit is het door overheidspartijen meest genoemde knelpunt: het ontbreken van expliciet, samenhangend en actueel biocidenbeleid, wat het voor hen moeilijk maakt om de eigen rol in het grotere geheel in te vullen, om in goede afstemming met andere overheidspartijen Nederlandse beleidsdoelen te realiseren en om zich daarvoor te verantwoorden.

2. Een suboptimaal regulatorisch klimaat voor (innovatie van) biociden

Overheidspartijen ervaren knelpunten doordat in de beoordelingskaders publiek belang (waaronder het belang van volksgezondheid, biodiversiteit, duurzaamheid, dierenwelzijn, recyclebaarheid) niet of niet op de juiste wijze wordt meegewogen, doordat de uitvoering van het werkprogramma vertraagt en wettelijke toelatingstermijnen niet worden gehaald en doordat toelatingsprocedures ook verder traag, duur en veeleisend zijn. Gevolg hiervan is dat het voor overheidspartijen moeilijk is, en er voor marktpartijen vaak geen effectieve stimulans is om (innovatieve) biociden toegelaten te krijgen, ook niet wanneer daar een evident maatschappelijk belang mee is gemoeid.

3. Grensvlakproblematiek bij ontwikkeling en op de markt brengen van biociden

Onvoldoende afstemming en harmonisatie tussen de biociden-wet- en regelgeving en andere wettelijke kaders bemoeilijken voor overheidspartijen zicht op en aanpak van gecombineerde blootstellingen, leiden tot onduidelijkheden bij marktpartijen, en doen afbreuk aan in andere wetgeving ingebouwde prikkels voor substitutie van gevaarlijke stoffen.

4. Grensvlakproblematiek bij handel in en toepassing van biociden

Onduidelijkheid over het wettelijk kader waarbinnen de claims moeten worden beoordeeld waarmee marktpartijen hun middelen op de markt zetten, en niet altijd scherpe afbakening tussen toezichtdomeinen, maken dat veel tijd en inspanning van inspecties gaan zitten in overleg en afstemming. Ook vormt dit alles een hindernis voor slagvaardig toezicht, leidt het tot veel vragen bij marktpartijen en kan het leiden tot risicovolle toepassing van de betreffende middelen.

5. Onvoldoende kennis en (borging van) deskundigheid

Meerdere overheidspartijen ervaren dat het kennis- en deskundigheidsniveau dat nodig is voor verantwoorde omgang met biociden en met biociden behandelde voorwerpen in Nederland sterk te wensen over laat. Ook is de borging van deskundigheid van professionele toepassers in de Nederlandse wetgeving niet goed geregeld.

6. Moeilijk handhaafbare regelgeving

Een samenstel van redenen – zoals wijdverspreide toepassing van biociden, gebrek aan kennis en deskundigheid bij consumenten en professionals, grensvlakproblematieken, veel ‘grijze gebieden’ in, en onvoldoende uitwerking van de regelgeving – maakt dat de biocidenregelgeving moeilijk handhaafbaar is, aldus een aantal overheidspartijen. Daar komt nog bij dat zicht op aard en omvang van de risico’s van biociden tekort schiet, wat risicogestuurd toezicht en verantwoording van prioriteiten sterk compliceert.

7. IPM niet goed geregeld

Meerdere overheidspartijen ervaren knelpunten als gevolg van het feit dat *Integrated Pest Management* (IPM) bij plaagdierbeheersing momenteel alleen wettelijk is geregeld als randvoorwaarde bij rodenticiden- (PT14) (buiten) gebruik (middels het wettelijke gebruiksvoorschrift). Mede daardoor is IPM voor doelgroepen onvoldoende uitgewerkt, komt een preventieve aanpak onvoldoende van de grond, zijn rollen en verantwoordelijkheden van overheidspartijen onvoldoende helder benoemd en is handhavend optreden pas in een (te) laat stadium mogelijk.

8. Specifieke beleidsthema’s (bestrijding invasieve exoten, circulaire economie)

Tot slot is er een aantal specifieke beleidsthema’s waarop overheidspartijen aangeven tegen knelpunten in het biocidenbeleid aan te lopen. Zo ervaart men bij de aanpak van invasieve exoten dat het biocidenbeleid het tijdig ter beschikking komen van adequate bestrijdingsmiddelen onvoldoende faciliteert. Bij het streven naar een circulaire economie kan de recyclebaarheid van met biociden behandelde (of vervuilde) voorwerpen en probleem vormen – iets dat in samenhang met het biocidenbeleid aanpak behoeft.

5.5 Naar een overall beeld

In het eerdere rapport over de verkenning onder marktpartijen (Bureau KLB, 2021) werd gesteld dat de door marktpartijen genoemde knelpunten vragen oproepen die om antwoord vragen in Nederlands biocidenbeleid. Daarnaast werd aangegeven dat voor een aanpak van de genoemde knelpunten veel uiteenlopende partijen aan zet zijn. Voor een deel zal bij de Europese Commissie in Brussel moeten worden aangeklopt, voor een ander deel is duide-

lijk dat meerdere departementen en andere overheidspartijen een rol hebben te spelen. De onderhavige verkenning bevestigt en versterkt dit beeld. Ook bij overheidspartijen is er behoefte aan actueel biocidenbeleid, aan een assertieve opstelling richting EC en aan afgestemd overheidsbreed optreden.

Ook verder kan vanuit de onderhavige verkenning hetzelfde worden vastgesteld als vanuit die onder marktpartijen: partijen zien niet alleen knelpunten; ze zien ook oplossingsrichtingen. Zodoende ligt de vervolgstap na deze twee verkenningen al enigszins voor het grijpen. De diverse knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen kunnen in samenhang bezien en gewogen worden, en zo tot bouwstenen voor nieuw beleid leiden. De diverse overheidspartijen voor wie hierbij verantwoordelijkheden en rollen zijn weggelegd, hebben zich in het kader van deze verkenning alvast zeer aanspreekbaar en betrokken getoond. Datzelfde is eerder ook geconcludeerd ten aanzien van de betrokken marktpartijen. En zo hebben deze verkenningen niet alleen zicht opgeleverd op waar knelpunten worden ervaren, maar ook op waar in gezamenlijkheid stappen voorwaarts gezet kunnen worden .

Bijlage 1: Gehanteerde afkortingen

BOS-overleg	Biocidenoverleg Statusbepaling
BPC	Biocidal Product Committee
BPR	Biocidal Product Regulation (EU 528/2012; Biocidenverordening)
BPRS	BPR Subgroep van het Forum voor de uitwisseling van handhavingsinformatie
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
CMP	Circulaire materialenplan
CMR	Carcinogeen, Mutageen, Reprotoxisch
Ctgb	College voor de Toelating van Gewasbeschermingsmiddelen en Biociden
ECHA	European Chemicals Agency (Europees Agentschap voor Chemicaliën)
EC	Europese Commissie
EU	Europese Unie
EZK	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Ggo	Genetisch gemodificeerd organisme
IBO	Interdepartementaal Biociden Overleg
IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IPM	Integrated Pest Management
I-SZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
K&O	Knelpunten en oplossingsrichtingen
KRW	Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG)
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LOB	Landelijk Overleg Biociden
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
MRL	Maximale Residu Limiet
PBM	Persoonlijk Beschermingsmiddel
RGB	Regeling Gewasbeschermingsmiddelen en Biociden
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RUB	Regeling Uitzondering Bestrijdingsmiddelen
SBCP	Standing Committee on Biocidal Products (Permanent Comité voor Biociden)
SRI	Samenwerkingsverband Richtlijnen Infectiepreventie
SUD	Sustainable Use Directive (2009/128/EC)
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wgb	Wet Gewasbeschermingsmiddelen en Biociden

WG/GA Wettelijk gebruiksvoorschrift / gebruiksaanwijzing
WIP Werkgroep Infectie Preventie

Bijlage 2: Geraadpleegde bronnen

Bijlage 2.1: Geïnterviewde overheidspartijen

Ctgb

IGJ

ILT

I-SZW

Ministerie BZK

Ministerie EZK

Ministerie IenW

Ministerie LNV

Ministerie OCW

Ministerie SZW

Ministerie VWS

NVWA

RIVM

UvW

Bijlage 2.2: Geraadpleegde documentatie

- Bureau KLB (2021): *Verkenning marktpartijen biocidenbeleid; verslag van een verkenning onder marktpartijen naar knelpunten en oplossingsrichtingen met betrekking tot het Nederlandse biocidenbeleid*. Amsterdam.
- Kennisnetwerk biociden (2021): 'Duits pleidooi voor opname biociden in Richtlijn duurzaam gebruik'. KNB Nieuwsbrief
- Ministerie van VWS (2021): 'Werken vanuit drie randvoorwaarden voor het Programma Gezonde Groene Leefomgeving'. TK 2021-2021, 32 793, nr. 549.
- Ministerie VROM (2006): *Beleidsprogramma Biociden*. Den Haag.