

Vergaderjaar 2006–2007

27 858

Gewasbeschermingsbeleid

31 067

Regeling tot wijziging van het overgangsrecht inzake toelating, het op de markt brengen en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Aanpassing overgangsrecht Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden)

Nr. 62

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 september 2007

Met deze brief kom ik mijn toezegging na, gedaan in een Algemeen overleg met de vaste Kamercommissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op donderdag 29 maart 2007 (30 800 XIV/30 474, nr. 91). Ik informeer u hierbij over nationale elementen in de beoordeling tot toelating op de markt en voor gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Voorts kom ik met deze brief mijn toezegging na uit mijn brief van 4 juli 2007 inzake het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Kamerstukken II 2006/07, 31 067, nr. 8).

1. Inleiding

Het project tot herziening van de bestrijdingsmiddelenregelgeving is gestart met de brief van 30 september 2004 (Kamerstukken 2004/05 27 858, nr. 51). In deze brief is over de beoordeling van gewasbeschermingsmiddelen en biociden aangegeven dat de toepassing van de Europese uniforme beginselen voor het evalueren en toelaten van gewasbeschermingsmiddelen en de Europese gemeenschappelijke beginselen voor de evaluatie van dossiers voor biociden uitgangspunt van beleid is. Alle lidstaten worden geacht de uniforme beginselen en de gemeenschappelijke beginselen te hanteren voor middelen die werkzame stoffen bevatten die op Europees niveau zijn beoordeeld (paragraaf 2 van de brief van 30 september 2004).

Dit uitgangspunt wordt ook gehanteerd voor middelen met werkzame stoffen die nog niet op Europees niveau zijn beoordeeld (paragraaf 3 van de brief van 30 september 2004). De wijze waarop dit uitgangspunt voor deze middelen wordt gehanteerd, is vergelijkbaar met de werkwijze in andere lidstaten en tot uitdrukking gebracht in het overgangsrecht, dat

voor de overgangsperiode van de richtlijnen is opgenomen in hoofdstuk 9 van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

In het bij brief van 9 december 2004 aan uw Kamer toegezonden startdocument Nieuwe wetgeving voor bestrijdingsmiddelen (Kamerstukken II 2004/05, 27 858, nr. 53) is vermeld dat de toepassing van de uniforme beginselen van gewasbeschermingsmiddelen en de gemeenschappelijke beginselen voor biociden bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld. Het startdocument vermeldt voorts dat in de nationale uitwerking van deze beginselen bij ministeriële regeling wordt voorzien.

Op verzoek van uw Kamer zet ik in deze brief de uit het toelatingsstelsel voortvloeiende nationale uitwerkingen uiteen. Daartoe heb ik de bestaande regelingen, de Handleiding toelating bestrijdingsmiddelen en de werkinstructies van het College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen laten doorlichten.

Hieruit is gebleken, dat alle nationale uitwerkingen voortvloeien uit het toelatingssysteem van de gewasbeschermingsrichtlijn (richtlijn 91/414/EEG) of de biocidenrichtlijn (98/8/EG). Nederland heeft ruimte voor het stellen van nadere regels voor zover de Europese beginselen open normen bevatten of waar zich specifiek in de richtlijnen genoemde agrarische, fytosanitaire, ecologische, met in begrip van klimatologische omstandigheden voordoen.

De Europese uniforme beginselen en gemeenschappelijke beginselen zijn een onderdeel van de toelatingsvoorwaarden (de artikelen 28, eerste lid, en 49, eerste lid, van de wet) Deze beginselen bevatten beoordelingsmethoden en normen voor de beoordeling van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Veel van deze beginselen zijn echter slechts voor een eerste beoordelingsstap van het College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen voldoende geconcretiseerd. Voor de tweede beoordelingsstap bevatten veel beginselen open normen, zijn de beoordelingsmethoden nog niet goed uitgewerkt of vergt een juiste toepassing van de richtlijnen maatwerk. Niettemin is de lidstaat gehouden naar behoren tot een beoordeling te komen. Daartoe worden waar nodig nationale beoordelingsmethoden vastgesteld.

De Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden voorziet in de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te voorzien in deze beoordelingsmethoden.

Voor een aantal beoordelingsmethoden zijn door experts van de lidstaten in ambtelijke werkgroepen niet juridisch bindende richtsnoeren geformuleerd, maar dit is lang niet altijd het geval. Voor zover deze richtsnoeren als beoordelingsmethode in Nederland toegepast kunnen worden, zullen deze op grond van de artikelen 8, tweede lid, en 12, tweede lid, van het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden worden aangewezen en daarmee juridische werking verkrijgen.

Voor zover dergelijke richtsnoeren ontbreken of niet toepasbaar zijn, wordt zoals in de brief van 9 december 2004 (Kamerstukken II 2004/05, 27 858, nr. 53) verwoord bij ministeriële regeling in een nadere uitwerking van de beoordelingsmethoden voor gewasbeschermingsmiddelen of biociden voorzien.

Het voorgaande betekent dat de lidstaat met de in de richtlijnen geboden ruimte voor het stellen van nadere regels zowel op het niveau van wetgeving als bij de beoordeling van een aanvraag tot toelating maatwerk kan leveren.

Dit maatwerk leidt ertoe dat de beoordeling beter aansluit bij de omstandigheden die zich feitelijk in de lidstaat voordoen. Dit heeft niet alleen een

positief effect op het voorkomen van onaanvaardbare effecten maar leidt ook tot het behoud van de toelating van middelen.

Hierna zet ik uiteen welke nationale elementen in de beoordelingsmethoden zijn geïdentificeerd.

2. De nationale elementen in de beoordelingsmethoden voor gewasbeschermingsmiddelen en biociden

Op hoofdlijnen zijn er bij de beoordeling van een gewasbeschermingsmiddel of biocide vier aspecten te onderscheiden:

- a. deugdelijkheid en werkzaamheid van het middel;
- b. volksgezondheid;
- c. arbeidsomstandigheden;
- d. milieu.

Voor ieder van deze aspecten worden beoordelingsmethoden vastgesteld.

a. Werkzaamheid en deugdelijkheid

Het beoordelingsaspect «deugdelijkheid» is op Europees niveau geharmoniseerd voor de beoordeling van de werkzame stof en de te leveren gegevens. De deugdelijke werking van het middel (bestaande uit de werkzame stof met de hulpstoffen en toevoegingen) en de werkzaamheid worden beoordeeld aan de hand van de agrarische, fytosanitaire, ecologische en klimatologische omstandigheden in het gebied waar het gewasbeschermingsmiddel wordt toegepast. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de Europees vastgelegde dossiergegevens (voor zover die daar in voorzien) en gegevens uit andere lidstaten (voor zover beschikbaar). In de vast te stellen Regeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden zal voor dit aspect in een beoordelingsmethode worden voorzien.

b. Volksgezondheid

Voor het beoordelingsaspect «volksgezondheid» bevatten de artikelen 4 en 10, eerste lid, derde alinea, van de gewasbeschermingsrichtlijn een expliciete bevoegdheid om nationale dieeteisen te stellen. Deze bevoegdheid is in de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden in de vorm van een delegatiebepaling geïmplementeerd. Onder de huidige Bestrijdingsmiddelenwet 1962 is in de Handleiding toelating bestrijdingsmiddelen 1.0 in specifieke beoordelingscriteria in verband met het Nederlandse voedingspatroon voorzien. Het gaat om:

- de criteria voor residuen in volggewassen,
- de berekening van acute en chronische blootstelling op basis van een nationaal dieet, berekend met nationale maten voor lichaamsgewicht en voedingsproducten.

Voor de criteria voor residuen in volggewassen voorzien de bijlagen II en III van de gewasbeschermingsrichtlijn in dossiereisen. Voor de evaluatie van deze gegevens en de besluitvorming daarover bevatten de uniforme beginselen slechts een algemene aanduiding en zijn geen richtsnoeren voorhanden. Zolang een Europese beoordelingsmethodiek ontbreekt, zal de nationale beoordelingsmethodiek gevolgd worden.

Met betrekking tot de acute en chronische blootstelling is in de nota naar aanleiding van het verslag van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Kamerstukken 2005/06, 30 474, nr. 6, blz. 3, onder b) aangegeven dat de regering niet voornemens om van de bevoegdheid gebruik te maken om nationale dieeteisen te stellen. Dit voornemen kan echter pas worden uitgevoerd wanneer over dieeteisen op Europees niveau in verband met de inwerkingtreding van de Europese Residuverordening in juni 2008 tot overeenstemming wordt gekomen. In de regeling gewas-

beschermingsmiddelen en biociden zal in de tussentijd in een systematiek voor de bestaande beoordelingscriteria worden voorzien.

c. Arbeidsomstandigheden

Het College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen (CTB) voert de beoordeling voor het aspect «arbeidsomstandigheden» uit met gebruik van modellen, aangevuld met een beoordeling die aansluit bij verplichtingen in het Europese recht met betrekking tot arbeidsomstandigheden (in Nederland geïmplementeerd in het Arbeidsomstandighedenbesluit). Deze verplichtingen op het gebied van arbeidsomstandigheden houden onder meer in dat de werkgever er zorg voor draagt dat de beheersing van het risico van de blootstelling aan stoffen (zoals gewasbeschermingsmiddelen en biociden) volgens een bindend voorgeschreven systematiek gebeurt. Deze systematiek heet de arbeidshygiënische strategie. Een belangrijk kenmerk van de arbeidshygiënische strategie is, dat het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen zoveel mogelijk beperkt wordt.

De werkgever heeft ook voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden de verplichting om het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen zoveel mogelijk te beperken, met behoud van het noodzakelijke beschermingsniveau. Bij de beoordeling door het CTB wordt bij deze verplichting van de werkgever aangesloten. Het CTB gaat bij deze beoordeling na waar het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen kan worden verminderd of achterwege gelaten, met behoud van de noodzakelijke bescherming tegen de risico's van blootstelling aan de stoffen. Het toelatingssysteem wordt op deze manier optimaal benut om de werkgever te helpen om aan zijn verplichtingen te voldoen. Het is immers juist het CTB dat over alle informatie beschikt, en de kennis heeft om deze beoordeling uit te kunnen voeren.

Het resultaat is een toelatingsbesluit waarvan de gebruiksvoorschriften het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen minimaliseren overeenkomstig de vereisten van de arbeidshygiënische strategie zoals voorgeschreven in de bovenvermelde arbeidsomstandighedenwetgeving.

d. Milieu

Zoals onder 1, C, aangegeven zijn de Europese uniforme beginselen en de gemeenschappelijke beginselen in veel gevallen slechts voor de eerste beoordelingsstap volledig uitgewerkt. Dit geldt ook voor de beginselen die betrekking hebben op het milieuaspect. Als de uitkomst van de eerste beoordelingsstap geen veilig gebruik oplevert, kan een volgende beoordelingsstap worden gedaan. Er moet dan aangetoond worden dat de milieueffecten onder veldomstandigheden aanvaardbaar zijn. Voor die volgende beoordelingsstap zijn er geen Europese normen.

Voor vier milieucriteria heeft Nederland het wenselijk gevonden voor gewasbeschermingsmiddelen de open toelatingsnormen in die tweede beoordelingsstap van de Europese uniforme beginselen nader in te vullen en te expliciteren en in regelgeving vast te leggen. Voor biociden zijn geen beoordelingsnormen voor de tweede beoordelingsstap geformuleerd. De wenselijkheid daartoe wordt nog beoordeeld.

Het gaat voor het aspect «milieu» om beoordelingsmethoden voor:

1. de uitspoeling naar grondwater,
2. de effecten op oppervlaktewater en waterorganismen van een gewasbeschermingsmiddel, waaronder:
 - a. de blootstelling door drift naar het oppervlaktewater en
 - b. het risico voor waterorganismen,

3. het effect van een gewasbeschermingsmiddel op de werking van rioolwaterzuiveringsinstallaties, en
4. het risico van persistentie van een gewasbeschermingsmiddel.

Voor de uitspoeling naar grondwater (1) wordt in de eerste beoordelingsstap (conform de richtlijn) rekening gehouden met de specifieke ecologische situatie met name de diepte waarop in Nederland de winning van grondwater voor de drinkwaterwinning plaatsvindt en de extra gevoeligheid van grondwaterbeschermingsgebieden.

De specifieke criteria in de beoordelingsmethode voor drift (2,a) betreffen Nederlandse eisen die, conform de mogelijkheden in de gewasbeschermingsrichtlijn, nodig zijn voor een beoordeling in het licht van een specifiek Nederlandse agrarische situatie. De Nederlandse criteria met betrekking tot drift zijn verfijnder dan een op dit punt bestaande Europese richtsnoer en worden eveneens gehanteerd in het kader van de vaststelling van spuitvrije zones in het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij.

De onderdelen betreffende de beoordelingsmethoden om het risico voor waterorganismen of het risico van persistentie vast te stellen (2b en 4) hebben geen betrekking op nationaal specifieke agrarische, fytosanitaire, ecologische of klimatologische omstandigheden.

Voor de eerste beoordelingsstap zijn de uniforme beginselen, onderdelen 2.5.5.2. en 2.5.1.1. van bijlage VI, deel I, paragraaf C, van de gewasbeschermingsrichtlijn concreet. In de tweede beoordelingsstap staat in deze beginselen een open norm. Deze open norm wordt geconcretiseerd door een beoordelingsmethode vast te leggen die ertoe leidt dat voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de tweede beoordelingsstap dezelfde voorwaarde geldt als voor het gebruik van andere chemicaliën. De kwantitatieve norm die als resultaat van een berekening uit deze beoordelingsmethoden voortvloeien is het Maximaal Toelaatbaar Risico (MTR). Overschrijding van het MTR is de concretisering van het onaanvaardbaar effect dat als open norm is opgenomen in de uniforme beginselen, onderdelen 2.5.5.2. en 2.5.1.1. van bijlage VI, deel I, paragraaf C, van de gewasbeschermingsrichtlijn met betrekking tot persistentie en risico's voor waterorganismen.

De tweede beoordelingsstap in de evaluatie van het risico voor waterorganismen sluit aan bij de doelstellingen van de Kaderrichtlijn water. Dit lijkt voor de in Europese uniforme beginselen opgenomen eerste beoordelingsstap minder het geval te zijn. Dit zal nader worden onderzocht. De resultaten hiervan zullen onder de aandacht van de Commissie van de Europese Gemeenschappen worden gebracht.

De hiervoor genoemde beoordelingsmethode voor het risico voor waterorganismen zal onderdeel uitmaken van een zogenoemd coherent beoordelingstelsel waarmee de implementatie van de gewasbeschermingsrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water gekoppeld en op elkaar afgestemd zullen zijn (beslisboom water).

De beoordeling van het effect van een gewasbeschermingsmiddel op rioolwaterzuiveringsinstallaties (3) komt in de uniforme beginselen als zodanig niet voor. Dit effect kan echter wel tot onaanvaardbare effecten voor het oppervlaktewater leiden, met name als gevolg van de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen op verhardingen, in de glastuinbouw en de champignonteelt. Het effect van een gewasbeschermingsmiddel op rioolwaterzuiveringsinstallaties is een gevolg van de specifieke nationale agrarische en ecologische omstandigheden. De beoordelingsmethode die verband houdt met dit effect wordt eveneens bij de beslisboom water voor de uitvoering van de Kaderrichtlijn water betrokken.

Voor het onder 4 genoemde criterium persistentie maken de lidstaten thans in de tweede beoordelingsstap nog ieder hun eigen afweging. Er is door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne een nieuwe methode ontwikkeld om de beoordeling van gewasbeschermingsmiddelen in verband met persistentie en de vaststelling van het MTR te verbeteren.

Deze beoordelingsmethode is in een vergevorderd stadium en wordt thans gevalideerd. Deze nieuwe beoordelingsmethode is ook voorgelegd aan experts van andere lidstaten. Nederland wijkt met deze methode niet af van het Europese uniforme beginsel inzake de beoordeling van persistentie, maar geeft aan dit beginsel een nadere uitwerking op basis van de in dit beginsel opgenomen open normen.

3. Het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden

Naar aanleiding van de plenaire behandeling op 4 juli 2007 van het wetsvoorstel tot aanpassing van het overgangsrecht in de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden heb ik u toegezegd na ontvangst van het advies van de Raad van State eventuele aanpassingen in de algemene maatregel van bestuur aan u toe te zenden (Kamerstukken II 2006/07, 31 067, nr. 8). Het gaat zoals ik in deze brief heb aangegeven om de artikelen 34 en 35 van het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden die betrekking hebben op het overgangsrecht voor gewasbeschermingsmiddelen en biociden. De tekst van deze artikelen en de tekst van de bijbehorende toelichting zend ik u hierbij toe¹.

De overige artikelen van het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden zijn u bij brief van 24 oktober 2006 toegezonden. Over deze artikelen heb ik met u in het eerdergenoemde algemeen overleg op 29 maart 2007 van gedachten gewisseld.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.