

Vergaderjaar 2006–2007

27 858

Gewasbeschermingsbeleid

Nr. 61

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN LANDBOUW, NATUUR EN
VOEDSELKwaliteit EN VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE
ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2007

Op 25 mei 2004 is de Nota Duurzame Gewasbescherming¹ aan uw Kamer toegezonden. In deze nota is het beleid tot 2010 weergegeven. Hierin is aangekondigd dat het Milieu en Natuurplanbureau in 2006 een tussen-evaluatie zal uitvoeren. In januari 2007 is door de directeur van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) het betreffende rapport «Tussenevaluatie van de Nota Duurzame Gewasbescherming»² aan uw Kamer toegezonden. Het MNP heeft deze evaluatie uitgevoerd in samenwerking met het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), RIKILT Instituut voor Voedselveiligheid en het Landbouw Economisch Instituut.

In deze brief geven wij, mede namens de minister van VWS en de staatssecretaris van V&W, onze reactie op de bevindingen van het MNP en presenteren wij onze beleidsvoornemens voor een verdere verduurzaming van de gewasbescherming. Deze beleidsvoornemens maken deel uit van het samenhangend maatregelenpakket voor diffuse bronnen dat is gericht op het realiseren van de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water. Een nota met het uitvoeringsprogramma zal medio dit jaar door de minister van VROM aan uw Kamer worden gezonden.

In de Nota Duurzame Gewasbescherming is uitgewerkt hoe de milieubelasting door het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen wordt vermindert, met behoud van het economisch perspectief van de plantaardige sector. Ook de voedselveiligheid en de arbeidsbescherming komen in deze nota aan bod. Voor het realiseren van de doelstellingen is daarbij het Convenant Duurzame Gewasbescherming van bijzonder belang. Hierin hebben belanghebbenden een akkoord gesloten over de gezamenlijke uitvoering van een pakket aan afspraken dat moet leiden tot een duurzame gewasbescherming. Aan dit convenant nemen de volgende organisaties deel: het ministerie van LNV, het ministerie van VROM, LTO Nederland, Unie van Waterschappen, Vereniging van Waterbedrijven in Nederland (Vewin), de brancheorganisaties van respectievelijk de

¹ (TK, 2003–2004, 27 858, nr. 47).

² Kamerstuk 27 858, nr. 60.

bestrijdingsmiddelenindustrie (Nefyto) en -handel (Agrodis) en van de producenten van uitgangsmateriaal (Plantum).

De partijen van het Convenant Duurzame Gewasbescherming onderschrijven de milieudoelstellingen van de Nota. In de tussenevaluatie zijn daarom ook de milieuresultaten van het Convenant betrokken. Het MNP gaat niet in op de doelstellingen voor arbeidsveiligheid uit de Nota, omdat dit aspect is meegenomen met de algemene herziening van het beleid voor arbeidsveiligheid. Hieronder gaan wij in op de bevindingen van het MNP en onze beleidsvoornemens ter zake.

In de Nota staan de volgende doelstellingen centraal:

- Milieukwaliteit: in 2010 mag de belasting van het oppervlaktewater door gewasbeschermingsmiddelen niet uitgaan boven het Maximaal Toelaatbaar Risico en moet een eerste stap zijn gezet naar het Verwaarloosbaar Risico. De operationele doelstelling hiervoor is een vermindering van de milieubelasting door gewasbeschermingsmiddelen in 2010 met 95% ten opzichte van 1998. Als tussendoelstelling geldt daarbij voor 2005 een vermindering van de milieubelasting met 75%.
- Drinkwaterkwaliteit: in 2010 een vermindering van het aantal knelpunten in oppervlaktewater dat wordt gebruikt voor drinkwaterwinning met 95% ten opzichte van 1998, de tussendoelstelling voor 2005 is 50%.
- Voedselveiligheid: in 2010 een vermindering van het aantal overschrijdingen van de residunorm met 50% ten opzichte van 2003.

Als algemene randvoorwaarde geldt in de Nota dat de concurrentiepositie van de plantaardige sector in Nederland ten opzichte van een aantal omringende EU-landen, als gevolg van het gewasbeschermingbeleid, niet zodanig gaat afwijken dat daardoor het economisch perspectief verloren gaat.

Het MNP geeft de volgende samenvattende conclusie van haar bevindingen:

«Door de inspanningen van telers is de gewasbescherming in Nederland sinds 1998 duurzamer geworden. Op dit moment voldoet echter de milieukwaliteit van het oppervlaktewater nog lang niet overal aan de gestelde normen. In 2010 kan de gewenste waterkwaliteit alleen overal worden bereikt als de stoffen en bronnen die het milieu het meest belasten snel worden aangepakt».

Wij constateren dat de verduurzaming van de gewasbescherming de afgelopen jaren verder is voortgeschreden. Belangrijk daarbij is dat mede als gevolg van het Convenant Duurzame Gewasbescherming bij alle betrokken partijen een goed draagvlak is ontstaan voor geïntegreerde gewasbescherming. Dat geeft ons vertrouwen dat de komende jaren de noodzakelijke vermindering van de milieubelasting ook daadwerkelijk zal worden gerealiseerd.

Hieronder gaan wij in op de bevindingen van het MNP en onze beleidsvoornemens terzake.

Bevindingen van het MNP

De berekende milieubelasting van het oppervlaktewater door gewasbeschermingsmiddelen is in 2005 verminderd met 86% ten opzichte van 1998. Daarmee is de tussendoelstelling van 75% ruimschoots gerealiseerd.

Driekwart van deze reductie is gerealiseerd via de emissiebeperkende maatregelen uit het Lozingenbesluit Open Teelt en Veehouderij, zoals de spuitvrije zones langs oppervlaktewater en het gebruik van emissie-

beperkende apparatuur. Het resterende deel is gerealiseerd door sanering van het pakket toegelaten middelen via het toelatingsbeleid.

Voor de kwaliteit van het oppervlaktewater waren metingen beschikbaar van de waterschappen tot en met 2004. Hieruit bleek dat de kwaliteitsnorm, het MTR, nog op circa de helft van de meetlocaties werd overschreden.

De kwaliteit van oppervlaktewater dat wordt gebruikt als grondstof voor drinkwater is verbeterd. De tussendoelstelling om het aantal knelpunten met 50% te verminderen werd echter niet gerealiseerd. Deze knelpunten werden gedeeltelijk veroorzaakt door emissies uit de landbouw en gedeeltelijk door emissies vanaf verhardingen. De stof glyfosaat veroorzaakte de meeste normoverschrijdingen op innamepunten en was in belangrijke mate afkomstig bij onkruidbestrijding op verhardingen. Ook buitenlandse bronnen veroorzaken hier een substantieel deel van de problemen. Het MNP constateert dat een twintigtal stoffen verantwoordelijk lijkt te zijn voor het overgrote deel van de berekende milieubelasting, de gemeten normoverschrijdingen en de knelpunten bij de drinkwaterbereiding. Het MNP geeft daarbij aan dat het generieke beleid naar verwachting niet voldoende zal zijn om deze problemen de komende jaren weg te nemen.

In de Nota Duurzame Gewasbescherming en het Convenant Duurzame Gewasbescherming wordt een belangrijke rol toegekend aan de toepassing van de principes van geïntegreerde gewasbescherming. Deze principes gaan uit van een zodanig teeltmanagement dat chemische gewasbeschermingsmiddelen zo min mogelijk behoeven te worden toegepast. Dit is een dynamisch proces. Voortdurende innovatie en vernieuwing moeten leiden tot een steeds hoger niveau van duurzaamheid.

Het MNP geeft aan dat de meeste telers de principes van geïntegreerde gewasbescherming reeds toepassen en die maatregelen toepassen waarvan in de praktijk bewezen is dat ze werkzaam en kosten effectief zijn. Het enthousiasme van telers voor geïntegreerde gewasbescherming heeft echter nog niet het gewenste effect gehad op de milieubelasting van het oppervlaktewater.

Ten slotte concludeert het MNP dat het gevoerde gewasbeschermingsbeleid niet heeft geleid tot afname van het economisch perspectief voor de Nederlandse akker- en tuinbouw. Hieraan bijgedragen hebben volgens het MNP onder andere de marginale kostenstijging van gewasbeschermingsmiddelen, kostenbesparende geïntegreerde gewasbescherming en het vrijstellingenbeleid. Ook de verplichte teeltvrije zones, die een hoog milieurendement hebben, zorgden slechts voor een marginale kostenstijging.

Beleidsinzet

Naar aanleiding van de bovengenoemde constateringën zetten wij het algemene beleid zoals dat is uitgewerkt in de Nota en het Convenant met voortvarendheid voort. Daarnaast zullen wij aanvullend beleid ontwikkelen voor de stoffen die in belangrijke mate de milieuproblematiek veroorzaken en het bestaande beleid op onderdelen verbeteren. De partijen uit het Convenant worden hierbij intensief betrokken.

Aanvullend beleid probleemstoffen

Omdat een beperkt aantal stoffen verantwoordelijk is voor het grootste deel van de problemen voor het milieu en voor de drinkwaterwinning zullen wij aanvullend beleid ontwikkelen specifiek gericht op deze probleemstoffen. Daarbij staat ons een vergelijkbare aanpak voor ogen als die gehanteerd is in het project «Schone Bronnen», dat onderdeel uitmaakt van het Convenant Duurzame Gewasbescherming. Centraal staat daarbij de inzet om met alle betrokken partijen in de praktijk gezamenlijk

de oorzaak op te sporen van milieuknelpunten en daarvoor specifieke oplossingen te ontwikkelen en te implementeren. In lijn met de aanbevelingen van het MNP zal ook nadrukkelijk aandacht uitgaan naar de belasting van het milieu door gewasbeschermingsmiddelen uit de glastuinbouw.

Alvorens wordt aangevangen met maatregelen in de praktijk, worden voor de probleemstoffen de bestaande waterkwaliteitsnormen kritisch bezien en aangepast aan de laatste stand der wetenschap. De partijen van het Convenant worden intensief bij de verdere invulling en uitvoering van het aanvullend beleid betrokken.

Het voorgaande is ook relevant met het oog op de Kaderrichtlijn Water. Indien stoffen in oppervlaktewater normoverschrijdend voorkomen kunnen zij met ingang van december 2009 de status «stroomgebied relevante stof» krijgen. In dat geval moet worden bezien of en zo ja welke aanvullende maatregelen moeten worden getroffen om de emissie van de betreffende stof te beperken. Een herziening van de toelating behoort daarbij tot de relevante maatregelen. Eind 2009 zal een Algemene Maatregel van Bestuur op basis van de Wet Milieubeheer in werking treden die uitwerking geeft aan de nationale doelstellingen voor oppervlaktewater die voortvloeien uit de Kaderrichtlijn. In deze AMvB wordt de systematiek voor de stroomgebiedrelevante stoffen nader geregeld.

De Kaderrichtlijn Water ziet ook op grensoverschrijdende waterverontreiniging. De verontreiniging van Nederlands oppervlaktewater met gewasbeschermingsmiddelen uit omringende landen, zullen wij aan de orde stellen in de internationale rivierencommissies.

Bevorderen geïntegreerde gewasbescherming

In overleg met de partijen uit het Convenant blijven wij inzetten op innovatie, bevordering van geïntegreerde gewasbescherming in de praktijk en kennisverspreiding. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor innovatieve voorloperprojecten, zoals het «Praktijknetwerk Telen met Toekomst» en het project «Schone Bronnen». Ook regionale voorloper- en demonstratieprojecten, zoals «Mineralen en Middelen Meester» (Zeeland) en «Schoon Water» (Brabant) zijn van belang. Het Praktijknetwerk Telen met Toekomst brengt netwerken tot stand van praktijkbedrijven en hun relaties en is daarbij gericht op de ontwikkeling van meer duurzame productiesystemen in de akker- en tuinbouw. Het netwerk vervult een spilfunctie op het gebied van kennisontwikkeling en -doorstroming, waarbij ook innovatieve ontwikkelingen als agrobiodiversiteit aan bod komen. De komende jaren komt het accent te liggen op de regionale samenwerking en kennisuitwisseling op bedrijfsniveau. Op deze wijze sluit het project aan op het door het MNP geconstateerde enthousiasme van de telers voor geïntegreerde gewasbescherming.

In het Convenant Duurzame Gewasbescherming zal de onderlinge afstemming van het kennisaanbod van de verschillende partijen worden versterkt. De brancheorganisatie van de handelaren in gewasbeschermingsmiddelen, Agrodix, zal zich hierbij tevens inzetten om het kennisniveau over geïntegreerde gewasbescherming bij de adviseurs van de handel verder te versterken.

Hierbij zij ook verwezen naar de brief van de heer Alders van 21 maart, betreffende de voortgang van de activiteiten van het Convenant Duurzame Gewasbescherming, die u onlangs ontvangen heeft¹.

Onkruidbestrijding op verhard oppervlak

De emissie van onkruidbestrijdingsmiddelen vanaf verhard oppervlak is een belangrijk knelpunt bij de drinkwaterbereiding uit oppervlaktewater. Daarom is een zorgvuldiger en duurzamer gebruik van deze middelen op

¹ (Kamerstukken II 2006/07, 27 858, nr. 60).

verhard oppervlak noodzakelijk. Voor de stof glyfosaat heeft het CTB inmiddels als gevolg van een rechterlijke uitspraak een herbeoordeling uitgevoerd met het prototype van het nieuwe toetsmodel voor de drinkwaterfunctie van oppervlaktewater. Dit heeft geleid tot een aanpassing van het bij de toelating behorende gebruiksvoorschrift. Verwacht mag worden dat dit doorwerkt in een vermindering van de emissie naar oppervlaktewater.

Het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (LBOW) heeft in 2006 een advies uitgebracht betreffende duurzaam terreinbeheer. Dit advies gaat in op preventie, mechanische onkruidbestrijding en de mogelijkheden om het gebruik en de emissie van chemische middelen tot een minimum terug te brengen. Recent onderzoek heeft aangetoond dat dit technisch en economisch verantwoord is. De komende twee jaar zal de Stuurgroep Implementatie Duurzaam Terreinbeheer zich inzetten voor de implementatie van dit advies. Deze stuurgroep bestaat uit vertegenwoordigers van het Rijk, provincies en gemeenten, waterschappen en de drinkwatersector. De betreffende maatregelen maken ook deel uit van het Uitvoeringsprogramma diffuse bronnen Kaderrichtlijn Water.

Overige beleidsaanpassingen

De milieubelasting wordt berekend met de Nationale Milieu Indicator (NMI). Dit instrumentarium zal de komende jaren verder worden geoptimaliseerd. De onderlinge consistentie in de uitvoering van de monitoring door waterschappen zal worden versterkt. Daartoe wordt in samenwerking met de waterschappen en in overleg met het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water een leidraad monitoring ontwikkeld.

De uitvoering van het toelatingsbeleid voor gewasbeschermingsmiddelen zal in overeenstemming worden gebracht met de eisen van de Kaderrichtlijn Water. Hiertoe wordt onder meer in de periode 2007–2009 een herziene methode opgesteld voor de risicobeoordeling voor waterorganismen.

Het toelatingsbeleid zal voorts beter worden afgestemd op de eisen die worden gesteld door de drinkwaterfunctie van het oppervlaktewater. Daartoe zullen wij aan het College voor Toelating van Bestrijdingsmiddelen een beoordelingsmodel aanreiken; een prototype hiervan wordt door het CTB reeds gehanteerd bij de toelating.

In EU-kader zullen wij onder meer bij de ontwikkeling en harmonisatie van beoordelingsmethoden, een actieve en ambitieuze inzet plegen die gericht is op een hoog beschermingsniveau. De bovengenoemde beoordelingsmethoden worden in de lopende harmonisatietrajecten ingebracht. Ook zal in EU-verband verder worden gewerkt aan afspraken over water met te hoge concentraties gewasbeschermingsmiddelen, dat vanuit het buitenland Nederland binnenkomt.

Ondanks het behoud van economisch perspectief voor de Nederlandse akker- en tuinbouw blijft voortdurende aandacht noodzakelijk voor het beschikbaar houden van een voldoende divers pakket aan gewasbeschermingsmaatregelen en -middelen om de optredende ziekten en plagen adequaat te kunnen bestrijden. Het behoud van economisch perspectief is bovendien van belang voor het behoud van draagvlak voor duurzame gewasbescherming bij de uitvoering van het beleid. Wij zetten derhalve het bestaande beleid op dit punt voort. Daarnaast zal deze problematiek nadrukkelijk bij de Europese Commissie onder de aandacht worden gebracht in het kader van de huidige herziening van de gewasbeschermingsrichtlijn 91/414/EEG.

Residuen van gewasbeschermingsmiddelen op levensmiddelen

De doelstelling op het terrein van voedselveiligheid is het halveren van

het aantal overschrijdingen van de residunorm op levensmiddelen. Het MNP heeft geconstateerd dat het percentage overschrijdingen van deze residunormen in land- en tuinbouwproducten van Nederlandse herkomst in de onderzochte periode gedaald is van 3.5% (2003) naar 2.5% (2005). Het is nog te vroeg om te spreken van een trend, maar de beoogde doelstelling voor 2010 van 50% vermindering van het aantal overschrijdingen van de norm, lijkt haalbaar voor Nederlandse producten als de geconstateerde daling zich voortzet.

Volgens het MNP hebben de Nederlandse residuwetgeving, de controle daarop en het zgn. Rapid Alert Systeem tussen de EU-landen in de onderzochte periode 2003–2005 in algemene zin voldoende garantie geboden voor de veiligheid van de afzonderlijke producten.

Het MNP is van mening dat het voor een goede toetsing van de voedselveiligheid van belang is om gesommeerde blootstelling van consumenten aan verschillende werkzame stoffen op te nemen in de toelatingsbeoordeling voor gewasbeschermingsmiddelen. Thans is de beoordeling van de veiligheid voor de consument over het algemeen gericht op de inname van één stof. De residunormen worden dan ook afzonderlijk vastgesteld voor één werkzame stof en één product. Het residubeleid wordt echter grotendeels Europees bepaald en kent nauwelijks nationale beleidsvrijheid. Nederland zal daarom in de diverse Europese gremia pleiten voor het betrekken van gesommeerde blootstelling bij de toelating en het vaststellen van Maximale Residulimieten op levensmiddelen.

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

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer