

Vergaderjaar 2008–2009

27 858

Gewasbeschermingsbeleid

Nr. 75

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 februari 2009

Op 22 januari 2007 is u het Beleidsprogramma biociden aangeboden (TK, 20062007, 27 858, nr. 59). Op 29 maart van dat jaar bent u akkoord gegaan met de daarin voorgestelde aanpak en het daarin vervatte maatregelenpakket. In deze brief wil ik u, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, en in overeenstemming met de minister van Justitie, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het ministerie van Economische Zaken, nader berichten over een deel van dit beleidsprogramma. De in deze brief uitgezette beleidslijn is mede in samenwerking met het bedrijfsleven tot stand gekomen.

Inleiding

De Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden reguleert het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Deze laatste groep omvat de niet-landbouwbestrijdingsmiddelen, waaronder aangroeiwerende verven, houtverduurzamingsmiddelen, dierplaagbestrijdingsmiddelen en desinfectantia.

In aansluiting op de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden is ook de hoofddoelstelling van het beleidsprogramma dat alle biociden die in Nederland worden gebruikt, moeten zijn beoordeeld en toegelaten door het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb). Eén van de kernacties van het beleidsprogramma om die doelstelling te realiseren is het inventariseren van het niet toegelaten gebruik en het inzetten van een beoordelings- en handhavingstraject voor niet toegelaten middelen. Inmiddels heb ik een eerste inventarisatie door Royal Haskoning laten uitvoeren van het niet toegelaten gebruik (Inventarisatie gebruik biociden zonder toelating, nr. 9S4280.01, bijlage I).¹ De eerste inventarisatie heeft plaatsgevonden op basis van een vergelijking van het gebruik van biociden in de ons omringende landen en een onderzoek naar het aanbod (bijv. via internet) van niet toegelaten biociden. Het

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

beeld uit deze eerste inventarisatie is niet rooskleurig. Alhoewel harde cijfers moeilijk te geven zijn, wordt verwacht dat er tussen de 150 en 200 werkzame stoffen worden gebruikt zonder Europese notificatie. De toelatingspraktijk leert dat er 3 à 4 toelatingen van middelen aan zo'n werkzame stof gekoppeld zijn. Dit zou betekenen dat er tussen de 800 en 1000 niet toegelaten biociden in Nederland gebruikt worden. Na deze eerste inventarisatie heb ik Royal Haskoning gevraagd een risico-inschatting te maken van de geïnventariseerde stoffen en daar een prioritering in aan te brengen van hoog risico (rode stoffen), risicovol (oranje stoffen) en laag risico (gele stoffen). Het gaat daarbij om risico's voor mens, dier en milieu. Ook heb ik Royal Haskoning gevraagd om in kaart te brengen welke stoffen Europees niet worden verdedigd¹, dan wel reeds verboden zijn (zwarte stoffen). De zwarte stoffen mogen namelijk al sinds september 2006 niet meer als biociden of in biocidenproducten gebruikt worden. De inventarisatie van Royal Haskoning zend ik u hierbij als bijlage 2.²

Stand van zaken en gevolgen Europa

Alvorens ik u het mij voor ogen staande beleid nader uiteen zet, wil ik graag met u delen hoe het staat met het harmonisatietraject in Europa en dan met name het Europese tienjarig beoordelingsprogramma van alle werkzame stoffen. Sinds de totstandkoming van de Biocidenrichtlijn (98/8/EG) wordt er gewerkt aan ontwikkeling van methodieken en de beoordeling van stoffen.

Na een aanvankelijke trage start komt het Europese traject nu op gang. Er is echter sprake van een achterstand en de tien jaar die voor de stoffenbeoordeling is uitgetrokken zal dan ook onvoldoende zijn. Er ligt momenteel een voorstel van de Europese Commissie om de overgangperiode van de biocidenrichtlijn, die tot 14 mei 2010 loopt, met vier jaar te verlengen. Daarmee zal ook het ongelijke Europese speelveld, dat gedurende de overgangperiode bestaat, langer blijven bestaan. Dit ongelijke speelveld is ontstaan op het moment van inwerkingtreding van de overgangperiode. In deze periode mag iedere lidstaat het systeem van toelating, zoals van kracht in 1998, nog 10 jaar blijven hanteren in plaats van het toelatingssysteem van de richtlijn. Vrijwel alle lidstaten hadden een ander systeem. Vandaar een ongelijk speelveld. Dat is nadelig voor de producenten van biociden en de gebruikers van deze middelen in Nederland. Ook komt dit de werking van de interne markt niet ten goede. Sinds de in oktober 2007 in werking getreden Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden heb ik reeds vele maatregelen genomen om te voorkomen dat het pakket toegelaten biociden in Nederland gestaag blijft krimpen als gevolg van het ongelijke Europese speelveld. Dossiereisen en kosten voor het op de markt brengen zijn hier namelijk hoger als gevolg van het feit dat Nederland in tegenstelling tot de meeste andere Europese landen wel een toelatingssysteem heeft.

Daar komt bij dat het juridisch niet mogelijk is om in Nederland biociden op de markt te laten en te gebruiken zónder een toelating(sbeoordeling). Twee recente uitspraken van het Europese Hof van Justitie (C-316/04 en C-138/05) hebben dat nogmaals bevestigd. Niets doen en de biociden zonder toelating op de markt houden is derhalve geen optie. Derhalve is meer actie noodzakelijk.

¹ Niet verdedigd wil zeggen dat de industrie geen dossier heeft ingediend om de stof te laten beoordelen. Reden voor niet-indiening is vaak gelegen in het feit dat de kosten voor het maken van een dergelijk dossier niet opwegen tegen de verwachte opbrengsten of dat de kandidaat aanvragers op voorhand weten dat de stof niet door de evaluatie heen zal komen.
² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Met de in deze brief voorgestelde aanpak wil ik er voor zorgen dat het gebruik van biociden conform de wettelijke vereisten plaats gaat vinden. Op een manier die verantwoord is voor mens, dier en milieu en niet onnodig belastend is voor industrie en gebruikers. Tijdens de beoordeling van de toelaatbaarheid van de middelen kunnen de meeste producten op basis van het onderhavige beleid op de markt blijven. Wel zal gehandhaafd worden op basis van de bij dit beleid te stellen randvoorwaarden of

nadat het Ctgb een negatief oordeel heeft geveld over de toelaatbaarheid van een biocide. Middelen op basis van Europees niet verdedigde, dan wel verboden stoffen, dienen echter zo snel mogelijk van de markt te verdwijnen, zoals ik hieronder uiteen zal zetten.

De voorgestelde aanpak

Het grote aantal stoffen waarvan het rapport van Royal Haskoning melding maakt leidt tot de verwachting dat er tussen de 800 en de 1000 niet toegelaten biociden op de markt zijn, dan wel gebruikt worden. Om al deze biociden onder het toelatingsregime te krijgen is een gedegen aanpak noodzakelijk, ook met het oog op de procesvoering bij het Ctgb. Ik heb daartoe een beleid van aanmelding voor toelating en een daarmee samenhangend systeem voor gedifferentieerd handhaven ontwikkeld. Bekendmaking hiervan zal gebeuren door publicatie in de Staatscourant en gerichte communicatie aan producenten, leveranciers en gebruikers van biociden.

Ik maak in dit beleid onderscheid in niet toegelaten middelen die wel en niet in aanmerking komen voor een toelating. Voor de niet toegelaten middelen die in aanmerking komen voor een toelating, wordt het mogelijk om binnen een termijn van drie maanden na de inwerkingtreding van het beleid, dat op 15 maart 2009 is voorzien, een toelating aan te vragen.

Het Ctgb hanteert hiervoor een vereenvoudigde en versnelde toelatingsprocedure. Zolang de toelatingsprocedure loopt kan dat middel dus op de markt blijven en worden gebruikt. Er zal slechts handhavend worden opgetreden indien de bij dit beleid gestelde voorwaarden worden overtreden, danwel het middel op een totaal onoirbare manier wordt gebruikt.

Van de aangemelde middelen zullen de risico's worden ingeschat, voor zover dat al niet is gedaan door Royal Haskoning. Aan de hand van de ingeschatte risico's (hoog, middel of laag), geldt een maximaal toegestane termijn voor het indienen van de aanvraag om toelating en behandeling daarvan door het Ctgb.

Het beleid van gedifferentieerd handhaven is niet van toepassing op de volgende middelen (zodat direct handhavend zal worden opgetreden):

- Middelen die niet Europees zijn verdedigd of Europees zijn verboden (en dus niet in aanmerking komen voor een toelating).
- Niet toegelaten middelen die worden gebruikt voor doeleinden waarvoor een vakbekwaamheidsbewijs is vereist.
- Niet toegelaten middelen in ongewenste productgroepen.
- Middelen waarvoor het Ctgb na beoordeling besluit geen toelating te verlenen.
- Niet toegelaten middelen die niet zijn aangemeld of waarvoor niet binnen de gestelde termijn een aanvraag is ingediend.

Het in deze brief uiteengezette beleid geldt overigens ook niet voor de bestrijding van legionella in collectieve drinkwaterinstallaties met behulp van koper- zilverionisatie of anodische oxidatie. Hiervoor geldt reeds een apart beleid (TK 2006–2007, 26 442, nr. 27 en 2007–2008, 26 442, nr. 37).

Hieronder zal ik deze aanpak nader toelichten.

De kern van die aanpak is dat de meeste biociden, die zonder toelating op de markt zijn, vallen onder het gedifferentieerd handhavingsbeleid, wat bestaat uit een combinatie van handhaven van niet onder het beleid vallende biociden en een versnelde en vereenvoudigde aanvraagafhande-

ling door het Ctgb. Ik zeg hier «de meeste biociden», omdat het onderhavige beleid niet zal gelden voor:

1. Biocidengebruik dat reeds sinds jaar en dag gereguleerd wordt door het voorschrijven van een vakbekwaamheidsbewijs. Ik heb gemeend aan de bezitters van dergelijke diploma's hogere eisen te kunnen en mogen stellen dan aan andere gebruikers. Het mij voorgestane beleid zal derhalve niet gelden voor het professioneel gebruik van:
 - Houtrot- en schimmelwerende houtverduurzamingsmiddelen;
 - Rodenticiden in plaagdierbestrijding;
 - Insecticiden bij plaagdierbestrijding.
2. Tevens zal het beleid niet gelden voor de drie productgroepen waarvoor Nederland al jaar en dag geen toelatingen afgeeft vanwege het onwenselijke karakter van deze middelen, te weten aviciden (vogel-dodingsmiddelen), mollusciden (weekdierbestrijding) en pisciciden (visbestrijding).
3. Ook is er een categorie zwarte stoffen die niet in dit gedifferentieerd handhaafbeleid wordt opgenomen en waarvan het gebruik direct moet worden gestopt. Het betreft hier middelen op basis van Europees niet verdedigde en verboden stoffen. Deze middelen hadden al op basis van de biocidenrichtlijn per 1 september 2006 van de markt moeten zijn gehaald. Een lijstje met de groep «zwarte» stoffen vindt u in bijlage 2 van het rapport van Royal Haskoning over prioritering van risicovolle biociden. Op het zo snel mogelijk van de markt halen van middelen op basis van deze stoffen, wordt toezicht en handhaving uitgeoefend. Tevens zal bij het aantreffen van biociden uit deze categorie direct handhavend worden opgetreden conform de afspraken in het handhavingsdocument Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, dat op 26 augustus 2008 is ondertekend.

Voor het indienen van de toelatingsaanvragen staat mij voor ogen om te komen tot een indeling van middelen op basis van de door Royal Haskoning uitgevoerde risico-inschatting. Dat wil zeggen dat de middelen op basis van de meest gevaarlijke stoffen (rode stoffen) het eerst beoordeeld gaan worden. Daarna komen de middelen met een normaal risicoprofiel (oranje stoffen) aan de beurt en vervolgens de middelen met een laag risico (gele stoffen). De gehele operatie heeft naar verwachting een doorlooptijd van vijf jaar. Met het Ctgb zijn afspraken gemaakt om deze operatie zo vlot mogelijk te laten verlopen zonder daarbij de overige «reguliere» taken van het Ctgb in het nauw te brengen.

Alle potentiële aanvragers, van middelen op basis van zowel rode, oranje als gele stoffen, worden geïnformeerd over het gedifferentieerd handhavingsbeleid en het indienen van een aanvraag tot toelating bij het Ctgb door middel van onder andere voorlichtingsbijeenkomsten. Voor middelen op basis van rode stoffen geldt dat er binnen 20 maanden na inwerkingtreding van het onderhavige beleid een dossier ingediend moet zijn bij het Ctgb. Bekendmaking van dit beleid zal gebeuren door middel van publicatie in de Staatscourant en gerichte communicatie aan producenten, leveranciers en gebruikers.

Het Ctgb start uiterlijk met de beoordeling van de toelaatbaarheid na de uiterste datum van indienen van de aanvraag. De besluitvorming van deze fase wordt binnen 18 maanden na uiterste datum van indienen van de aanvraag afgerond. Deze termijn is gebaseerd op een volledigheid-beoordeling van het aanvraagdossier en een inhoudelijke risicobeoordeling. Middelen op basis van oranje en gele stoffen zullen pas later aan de orde komen. De dossiers van middelen op basis van oranje stoffen kunnen worden ingediend tot 38 maanden na inwerkingtreding van dit beleid. Het Ctgb oordeelt over de toelaatbaarheid van de oranje middelen binnen 11 maanden na de uiterste datum van indienen van de aanvraag.

Dossiers voor middelen op basis van gele stoffen kunnen worden ingediend tot 49 maanden na inwerkingtreding van dit beleid. Het Ctgb oordeelt over de toelaatbaarheid van de gele middelen binnen 11 maanden na de uiterste datum van indienen van de aanvraag.

Indien geen dossier is ingediend na het verstrijken van deze perioden zal de handhaving – conform het handhavingsdocument – onverkort plaatsvinden en zullen middelen waarvoor geen dossier is ingediend van de markt gehaald worden en zal ook het gebruik van deze middelen verboden zijn. Uiteraard zullen ook middelen van de markt gehaald worden waarvoor het Ctgb na een inhoudelijke risicobeoordeling geen toelating heeft kunnen afgeven. De opbouw van de dossiers dient zorgvuldig te gebeuren en blijft de verantwoordelijkheid van de producenten. Door middel van voorlichting wordt het bedrijfsleven ondersteund bij het opbouwen van het dossier. Gezien de verwachte hoeveelheid aanvragen en het feit dat de gehele operatie moet zijn afgerond in de overgangperiode van de biocidenrichtlijn, die eindigt in 2014, is er onder dit beleid weinig ruimte om aanvragers steeds opnieuw de mogelijkheid te geven om nadere informatie te leveren. Derhalve zullen de mogelijkheden daarvoor worden beperkt. Aanvragen voor middelen waarvoor op basis van het ingediende dossier niet kan worden vastgesteld of het middel toelaatbaar is zullen niet in behandeling worden genomen en daarmee zullen ze uit het gedifferentieerd handhaafbeleid vallen en derhalve van de markt dienen te verdwijnen.

Schematisch¹ ziet het door mij voorgestane beleid er dus als volgt uit²:

Stap 1

Aanmeldings- of notificatieprocedure (duur 3 maanden) waarin alle gegadigden die een middel onder het onderhavige systeem willen brengen zich moeten melden bij het Ctgb.

¹ Zie Bijlage 3 voor stroomschema.

² De hoeveelheid daadwerkelijk ingediende aanvragen en de gedurende het traject opgedane ervaring bij het Ctgb kunnen er toe noodzaken om de genoemde termijnen en de verdere beoordelingswijzen aan te passen.

Stap 2

stoffenindeling	Risico-inschatting	Dossier ingediend	Volledigheidstoets uiterlijk gereed	Handhaving
	Europees verboden	-	-	Per direct
	hoog risico	20 maanden ¹	24 maanden	Na 20 maanden indien geen dossier ingediend, na 24 maanden indien dossier niet volledig óf na besluit Ctgb
	risico	38 maanden	42 maanden	Na 38 maanden indien geen dossier ingediend, na 42 maanden indien dossier niet volledig óf na besluit Ctgb
	laag risico	49 maanden	53 maanden	Na 49 maanden indien geen dossier ingediend, na 53 maanden indien dossier niet volledig óf na besluit Ctgb

¹ Na bekendmaking van het onderhavige beleid d.m.v. publicatie in de Staatscourant.

Voor middelen op basis van meerdere werkzame stoffen geldt het uitgangspunt dat de meest risicovolle stof bepaalt wanneer het middel wordt beoordeeld en wanneer een toelatingsaanvraag moet worden ingediend.

Aanmelden (notificeren) voor deelname gedifferentieerd handhaafbeleid

Voorafgaand aan het daadwerkelijke beoordelingsprogramma door het Ctgb zal een aanmeldingsprocedure plaatsvinden. Hierbij dienen bedrijven **binnen een termijn van drie maanden** door het aanmelden met behulp van een aanmeldingsformulier bij het Ctgb kenbaar te maken dat zij van zins zijn deel te nemen aan de voorgestelde aanpak en welke middelen en toepassingen het betreft. Zonder deze aanmelding is deelname uitgesloten. Resultaat van de aanmeldingsprocedure zal zijn een lijst met middelen die vallen onder het gedifferentieerde handhavingsbeleid. Tegen alle overige niet toegelaten gebruik van middelen zal – conform het handhavingsdocument – handhavend worden opgetreden. Bij indiening van het aanmeldingsformulier dient een voorschot op de aanvraag- en beoordelingskosten betaald te worden van 5000 euro per middel. Op basis van nacalculatie zal verrekening plaatsvinden op basis van de gemiddelde werkelijk gemaakte kosten, na afloop van de Ctgb

beoordeling. Tevens dient een originele verpakking van het product meegezonden te worden en een bewijs dat het product in 2008 daadwerkelijk op de markt was. Aan de hand van de meegeleverde verpakking zal het Ctgb een check doen of de gebruiksvorschriften die op de verpakking staan afdoende zijn om veilig gebruik in de beoordelingsfase bij het Ctgb mogelijk te maken óf dat er aanvullende gebruiksvorschriften noodzakelijk zijn. Het kan namelijk zo zijn dat middelen die voor gedifferentieerd handhaven worden aangemeld een gebruiksaanwijzing hebben die volkomen ondeugdelijk is. In die gevallen zal de gebruiksaanwijzing conform de instructies van het Ctgb moeten worden aangepast, voordat het middel (verder) op de markt wordt gebracht. Doelstelling is de risico's voor mens, dier en milieu te reduceren van alle middelen, die (tijdelijk) op de markt mogen zijn. Door de aanmeldingsprocedure krijgen de departementen en het Ctgb inzicht in de hoeveelheid aanvragen die onder het gedifferentieerde handhaafbeleid ingediend gaan worden. Deze gegevens maken niet alleen een betere planning bij het Ctgb mogelijk. Ook de handhavende instanties zullen profiteren van een dergelijk overzicht. Immers, door de aanmelding ontstaat er een exacte lijst van biociden die vallen onder het gedifferentieerde handhaafbeleid. Alle aangemelde middelen kunnen op de markt blijven gedurende het beoordelingstraject van het Ctgb, alle overige gebruik van niet toegelaten biociden is daarmee illegaal en daartegen zal handhavend opgetreden worden.

Handhaving

Handhaving op biociden vindt plaats door diverse toezichthouders en handhavers. Zo zijn de VROM-inspectie, de Voedsel en Waren Autoriteit en de Arbeidsinspectie reeds jarenlang op dit gebied actief. In de nabije toekomst zullen afspraken worden gemaakt om ook de Algemene Inspectie Dienst (biocidengebruik op agrarische bedrijven) en de waterschappen bij de handhaving te betrekken. De verwachting is dat in de komende jaren vele betrokken bedrijven zullen worden bezocht, zodat op enig moment kan worden vastgesteld dat het biocidengebruik in lijn is met de regelgeving. De groothandel en de leveranciers hebben daarbij speciale aandacht van de toezichthouders. Naast een doelgroepenbenadering zullen de inspecties de komende jaren aandacht besteden aan de invoer van niet toegelaten middelen in Nederland en gebruik van biociden in strijd met de gebruiksvorschriften. De eerste gerichte toezichts- en handhavingacties voor de zwarte stoffen hebben reeds plaatsgevonden en zullen op korte termijn een vervolg krijgen. Daarbij zullen enkele prioritaire doelgroepen worden bezocht en zal met name gekeken worden naar middelen op basis van stoffen die Europees verboden zijn als werkzame stof in biociden. Om de toezichtlast te beperken zal bij elk bedrijfsbezoek een volledige inventarisatie van het biocidengebruik plaatsvinden. Bedrijven zullen in het kader van deze inventarisatie nader geïnformeerd worden over het wettelijke kader en de daaruit volgende verplichtingen voor de door hen gebruikte middelen, conform de hierboven beschreven indeling. Ook hier zal bij geconstateerde overtredingen direct handhavend worden opgetreden.

Communicatie

De betrokken doelgroepen van producenten, leveranciers en gebruikers zullen door middel van intensieve en gerichte voorlichtingscampagne op de hoogte worden gebracht van het aanmeldingsproces, het voorgenomen gedifferentieerde handhavingsbeleid en de daaruit voortkomende activiteiten van de instanties die toezicht houden en handhaven. In samenwerking met alle betrokkenen zal een communicatieplan worden opgesteld.

Inschatting gevolgen van verdwijnen middelen

Tezamen met de inspecties en het bedrijfsleven is gekeken naar de mogelijke gevolgen op van het verdwijnen van de zwarte stoffen. Zoals het er nu naar uit ziet vallen de gevolgen mee en zullen er voldoende alternatieven zijn voor de verdwijnende stoffen. Wel zal in samenwerking met het bedrijfsleven een vinger aan de pols worden gehouden, en indien noodzakelijk en mogelijk knelpunten worden opgelost. Daarbij zal worden gekeken welke wettelijke instrumenten het best ingezet kunnen worden.

Verdere uitvoering beleidsprogramma biociden

Naast de onderhavige actie, is er nog een groot aantal andere acties benoemd in het beleidsprogramma biociden. Er is flinke voortgang geboekt. Eind 2009 zal ik u nader informeren over de totale voortgang.

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

2009					2010					2011					2012					2013					2014													
J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M
a	e	r	a	a	a	u	u	e	k	t	v	a	e	r	a	a	a	u	u	e	k	t	v	a	e	r	a	a	a	u	u	e	k	t	v	a	e	r
n	b	r	p	r	n	l	g	p	t	c	n	n	b	r	p	r	n	l	g	p	t	c	n	n	b	r	p	r	n	l	g	p	t	c	n	n	b	r

Rood – 28 mnd	Oranje – 11 mnd	Geel – 11 mnd
---------------	-----------------	---------------

A	I	D	V	Dossieropbouw rood – 10 mnd	Aanvraagafhandeling – 18 mnd
				Dossieropbouw oranje – 28 mnd	Aanvraagafhandeling
				Dossieropbouw geel – 39 mnd	Aanvraagafhandeling

A

= Aanmelden middelen voor gedifferentieerd handhaafbeleid

I

= Vaststellen van de indeling van de middelen in de categorieën rood, oranje en geel

D

= Definitieve invulling van Ctgb uitvoering en voorbereiding voorlichting

V

= Voorlichtingsbijeenkomsten voor rood, oranje en geel