

Uitvoering Emissiereductieplannen gewasbeschermingsmiddelen

Beschrijving van de opzet en werkwijze van Emissiereductieplannen door Nefyto, het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

1. Inleiding

Gewasbeschermingsmiddelen dragen bij aan een constante en betaalbare aanvoer van (agrarische) producten van hoge kwaliteit, door bestrijding van ziekten, plagen en onkruiden.

Gewasbeschermingsmiddelen worden in Nederland intensief toegepast. Dat gebeurt door professionele en niet-professionele gebruikers, in de open en bedekte teelt, binnen en buiten de landbouw. Door het intensieve gebruik kan lokaal een te hoge milieubelasting ontstaan; waterbeheerders constateren overschrijding van de waterkwaliteitsnormen op meer dan de helft van de meetlocaties in het oppervlaktewater.

Een Emissiereductieplan (ERP) is een projectmatige aanpak van knelpunten, met name overschrijdingen van waterkwaliteitsnormen door het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Doel van een ERP is 'normoverschrijdende gewasbeschermingsmiddelen op te sporen en gericht aan te pakken'¹.

In dit document worden eerst de kaders rond het ERP geschetst. Daarna worden voor de verschillende procesonderdelen de uitvoeringsafspraken aangegeven.

2. Kaders rond het ERP

Nota Gezonde Groei, Duurzame Oogst

De nota Gezonde Groei, Duurzame Oogst (GGDO) kondigt maatregelen aan tegen normoverschrijdingen. Zie bijlage bij Kamerstuk 27858, nr. 146. Eén van de maatregelen is de uitvoering van een emissiereductieplan, dat als volgt is beschreven:

Passage uit nota GGDO, paragraaf 5.1 Waterkwaliteit

Emissiereductieplan: gericht aanpakken van knelpunten met gewasbeschermingsmiddelen.

Een nieuwe maatregel is het gebruik van de metingen van waterbeheerders om hiermee normoverschrijdende gewasbeschermingsmiddelen op te sporen en gericht aan te pakken. Voor gewasbeschermingsmiddelen waarvoor een aannemelijk verband bestaat tussen normoverschrijding en toepassing, stelt de toelatinghouder een emissiereductieplan (ERP) op en betreft daar de relevante partijen bij. De maatregelen in het ERP kunnen gericht zijn op aanscherping van de toelating, het nemen van gebruiksmaatregelen of het uitvoeren van initiatieven om naleving en gedrag te verbeteren. Het Ctgb controleert en beoordeelt de effectiviteit van het ERP. De uitvoering en de regie van het ERP is in handen van de toelatinghouder. De Rijksoverheid zal jaarlijks met de toelatinghouders afspraken maken over een haalbaar en betaalbaar aantal uit te voeren ERPs.

Om de slagvaardigheid van deze maatregel te vergroten zorgen de waterbeheerders onder regie van de Rijksoverheid voor adequate monitoring. De bestaande monitoring zal in overleg met de waterbeheerders worden omgevormd tot een specifiek meetnet voor gewasbeschermingsmiddelen (...).

Kaderrichtlijn Water en toelatingsbeleid

De Kaderrichtlijn Water (KRW) kent doelen voor de chemische toestand en voor de ecologische toestand van oppervlaktewaterlichamen. Doelen voor stoffen die onderdeel uitmaken van de chemische toestand, worden door de Europese Commissie gesteld en zijn gelijk voor alle lidstaten. Bij de ecologische toestand staan doelen voor algen, waterplanten, kleine waterdiertjes en vissen centraal. Deze doelen zijn op nationaal niveau vertaald in ecologische waterkwaliteitsnormen.

¹ Blz. 20 van de nota 'Gezonde Groei, Duurzame Oogst',

Het toelatingsbeleid voor gewasbeschermingsmiddelen is vastgelegd in de Verordening 1107/2009 die het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen in Europa harmoniseert. De ruimte voor nationale afwegingen, ook op het vlak van de gehanteerde normering, is daarmee zeer beperkt. Bij toelatingen geldt een wettelijke toelatingsprocedure, waarbij wordt gewerkt met een Europees geharmoniseerde toelatingsnorm. De toelatingsnorm voor oppervlaktewater bestaat uit een ecotoxicologisch toelatingscriterium (ter bescherming van aquatische organismen in de kavelsloot) en een drinkwaternorm (die in Nederland geldt op het punt waar water wordt ingenomen voor de bereiding van drinkwater). Gevolg van deze systematiek is dat bij de toelating geen rekening kan worden gehouden met de ecologische waterkwaliteitsnormen die gelden in het kader van de KRW en verschillen van de normen die gelden bij de toelatingssystematiek. In Nederland wordt het instrument ERP ingezet om daaraan tegemoet te komen.

Monitoring

De basis voor het vaststellen van normoverschrijdingen onder de KRW is de monitoring, met name het landelijk meetnet dat daarvoor is ingericht. Andere informatiebronnen zijn de projecten Schone Bronnen en WaterABC.

Er wordt zoveel mogelijk uitgegaan van dezelfde meetpunten, met een constante meetstrategie. Rijkswaterstaat Water, Verkeer en Leefomgeving (RWS WV) en Deltares beheren het meetnet in nauw overleg met de Unie van Waterschappen. Elk jaar verzorgt de Unie van Waterschappen in samenwerking met RWS WV en Deltares een monitoringsatelier over beheer en onderhoud van het landelijk meetnet gewasbeschermingsmiddelen.

Beoordelingsprotocol

De werkgroep 'Monitoring beslisboom water' heeft een beoordelingsprotocol opgesteld voor de beoordeling van monitoringsgegevens voor het milieucompartiment oppervlaktewater. Zie het rapport van De Werd en Kruijne <http://edepot.wur.nl/168761>. De methodiek leidt tot de identificatie en ordening van probleemstoffen, uitvoering van een probleemanalyse en ten slotte het opstellen van een ERP voor de stoffen die daarvoor in aanmerking komen.

De methodiek omvat drie procesonderdelen.

3. Uitvoering van de drie procesonderdelen

a. Identificatie en ordenen van probleemstoffen

Lijst met probleemstoffen

De departementen van IenW en LNV stellen een lijst met probleemstoffen vast, op basis van de gegevens van de laatste drie jaar en met toepassing van het beoordelingsprotocol. Dit is een niet limitatieve lijst met stoffen die de waterkwaliteitsnormen overschrijden.

Met behulp van het beoordelingsprotocol wordt rekening gehouden met de aard van de normoverschrijdingen. Zo worden overschrijdingen ingedeeld naar type waterlichaam (KRW-waterlichamen tellen zwaarder), mate van overschrijding, en percentage overschrijdende locaties.

Per 2014 is de Bestrijdingsmiddelenatlas zodanig aangepast dat stoffen conform hun ranking aan de hand van het beoordelingsprotocol worden weergegeven. Zie voor lijsten met probleemstoffen: <http://www.bestrijdingsmiddelenatlas.nl/samenvatting-en-lijsten.aspx>

ERP-kandidatenlijst

In overleg met Nefyto stellen beide departementen een lijst op met kandidaat-ERP-stoffen. Uit de lijst met probleemstoffen wordt een ERP-kandidatenlijst samengesteld. Deze wordt primair gebaseerd op de positie van de stof op de lijst met probleemstoffen, maar ook wordt rekening gehouden met de volgende aspecten:

- Verdeling van werklust: de ERP's worden verdeeld over meerdere toelatinghouders (niet alle stoffen bij één toelatinghouder), diverse sectoren ('niet alleen ERP's in de bloembollenteelt'), of gebieden in Nederland. Afspraak met Nefyto is dat elke toelatinghouder maximaal één ERP per jaar opstelt.
- Reeds lopende ERP's uit voorgaande jaren.
- Als generieke maatregelen uit de nota GGDO het probleem zo goed als zeker oplossen, kan een andere stof worden geselecteerd.
- Planning van renewals (herbeoordeling van middelen). Als uit de oorzakenanalyse volgt dat het toelatingsbesluit moet worden aangepast, verdient het de voorkeur dat het ERP een rol speelt in de renewal. De oorzakenanalyse wordt daarom bij voorkeur gestart 2 jaar voor het aflopen van de huidige toelatingstermijn van het betreffende gewasbeschermingsmiddel.

b. Oorzakenanalyse als voorbereiding op een ERP

Voor elk van de kandidaat-ERP-stoffen analyseren de toelatinghouder(s) of een aannemelijk verband kan worden vastgesteld tussen geconstateerde normoverschrijdingen en de toepassing van een bepaald gewasbeschermingsmiddel. Als dit verband is vastgesteld, komt het gewasbeschermingsmiddel in aanmerking voor een ERP. In aanvulling op de werkwijze in De Werd en Kruijne is afgesproken tussen de departementen en Nefyto dat indien er op voorhand al evidente aanwijzingen zijn voor de normoverschrijdingen, niet alle stappen in het protocol uitputtend hoeven te worden doorlopen.

De toelatinghouders hebben de intentie uitgesproken het Ctgb en de betrokken ministeries te informeren voor welke gewasbeschermingsmiddelen een ERP in gang wordt gezet die binnen een acceptabele termijn (2-3 jaar) kan leiden tot een voldoende vermindering van aantal en mate van de normoverschrijdingen.

c. Terugkoppelen resultaten (opstellen ERP)

Rol toelatinghouder

De betreffende toelatinghouder is verantwoordelijk voor het opstellen van een ERP en neemt daarvoor het initiatief, voert de regie en draagt de kosten. Zodra het ERP klaar is, zal de toelatinghouder op eigen initiatief starten met de uitvoering. De doorlooptijd van een ERP bedraagt ongeveer 3 jaar.

ERPs van stoffen buiten de afspraken tussen Nefyto en I&M om, die de industrie vanwege product stewardship vrijwillig opstelt, moeten hetzelfde proces door als de reguliere ERP's om de ERP-status te verkrijgen. Managementsamenvattingen van deze ERP's worden ook op de site van toolboxwater geplaatst.

Rol Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat WVL, betrokken bij de ontwikkeling van de methodiek, de Bestrijdingsmiddelenatlas en de lijst met probleemstoffen, ondersteunt het proces en de uitvoering van ERP's en doet dienst als helpdesk richting derden. In overleg met Nefyto en toelatinghouders kijken deskundigen van RWS-WVL mee in een ERP. RWS-WVL kan een advies geven aan de toelatinghouder over het ERP. Dit is geen toestemming of goedkeuring van het ERP, omdat het het plan van de toelatinghouder zelf is. Rijkswaterstaat WVL heeft ruimte voor de advisering over een aantal extra stoffen die buiten de afspraken om vrijwillig worden opgesteld vanwege product stewardship.

Als een norm op verzoek van de toelatinghouder wordt aangepast, zal deze nieuwe norm direct worden gehanteerd in de Bestrijdingsmiddelenatlas, vooruitlopend op aanpassing van de regelgeving.

Rol Ctgb

Bij de uitwerking van afspraken tussen Nefyto (als vertegenwoordiger van de toelatinghouders) en het Rijk, is geconstateerd dat verbetermaatregelen gericht kunnen zijn op gedragsverbetering en dus zeker niet altijd tot gevolg hoeven te hebben dat de toelating moet worden aangepast. In dat verband lag het ook voor de hand om het Ctgb niet de ERP's te laten controleren en de effectiviteit daarvan te laten beoordelen, in tegenstelling tot hetgeen in de nota GGDO is beschreven.

Daarnaast is een aanpassing van de toelating door het Ctgb alleen mogelijk bij overschrijdingen van het toelatingscriterium of de drinkwaternorm op innameplaatsen (verzoeken van de toelatinghouder hier even buiten beschouwing gelaten). Het Ctgb heeft dus geen taak bij overschrijding van de ecologische waterkwaliteitsnormen zoals bedoeld in de KRW.

Gelet op voorgaande punten, komt het Ctgb dus pas in beeld als uit een ERP blijkt dat sprake is van overschrijding van het toelatingscriterium en/of de drinkwaternorm op innameplaatsen én ingrijpen in de toelating nodig is gebleken om deze overschrijdingen weg te nemen. Daarnaast kan een toelatinghouder indien gewenst, bijv. op basis van product stewardship, altijd een wijziging van het etiket aanvragen bij het Ctgb om overschrijding van een andere norm (zoals een KRW-norm) te reduceren.

Vertrouwelijkheid/communicatie

Omdat het plan vertrouwelijke gegevens bevat is vertrouwelijkheid belangrijk. Partijen die meelesen zorgen dat deze gegevens vertrouwelijk blijven. In een ERP wordt een paragraaf opgenomen, waarin is opgenomen dat het vertrouwelijke informatie betreft.

Vanuit de maatschappij is veel interesse in ERP's en het is dan ook van belang hierover te communiceren. Een toelatinghouder zal bij een definitief ERP een 'managementsamenvatting' voegen en deze zonder technische, vertrouwelijke informatie op internet publiceren:
<http://www.toolboxwater.nl/>.

Vervolg

Na uitvoering van een ERP houdt RWS WVL via de monitoring in de gaten of de problemen voor de betreffende stof in voldoende mate zijn verholpen.

Als blijkt - na verloop van een periode van 3 jaar nadat de maatregelen in werking zijn getreden - dat onvoldoende verbetering is opgetreden, kan de stof weer worden geselecteerd als deze hoog genoeg in de ranking van de lijst prioritering probleemstoffen voorkomt. RWS WVL treedt in overleg met Nefyto en er zal opnieuw naar de problematiek en passende maatregelen voor de betreffende stof worden gekeken, hetgeen kan leiden tot een update van het ERP.