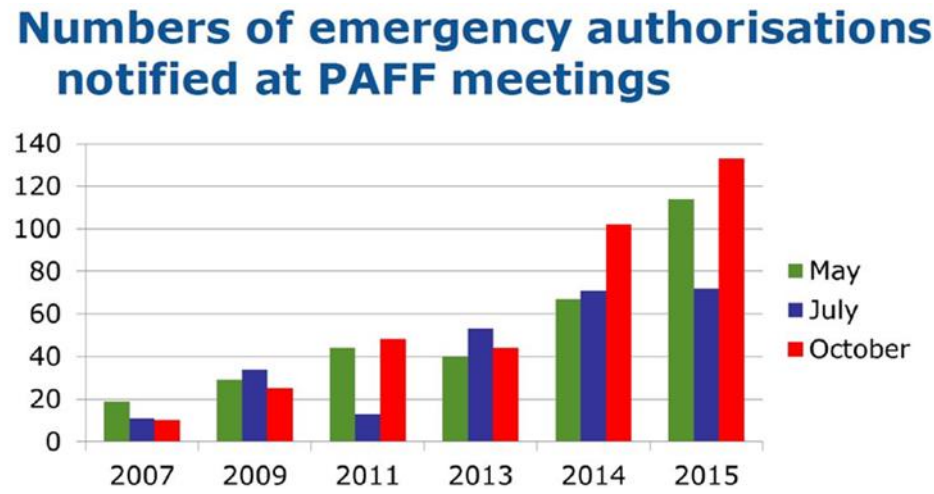
De vrijstellingen-paradox

Annemarie Breukers, versie 23 december 2016

Een vrijstelling wordt aangevraagd wanneer er sprake is van een teeltbedreigende situatie in een regio of sector. De wettelijke basis hiervoor ligt in Artikel 53 van Verordening 1107/2009, waarin staat dat lidstaten in bijzondere situaties gewasbeschermings-middelen op de markt mogen toelaten voor beperkt en gecontroleerd gebruik en voor een periode van maximaal 120 dagen. Lidstaten zijn vrij om hier hun eigen invulling aan te geven; in Nederland is de mogelijkheid tot vrijstellingen nader geïmplementeerd in artikel 38 van de Wet Gewasbeschermingsmiddelen en Biociden.

Het aantal aanvragen voor vrijstellingen neemt sinds een aantal jaren toe. Dat geldt niet alleen voor Nederland maar is een Europese trend (Figuur 1). Tegelijkertijd neemt het aantal toegekende vrijstellingen af (Tabel 1). In 2016 werden in Nederland 16 van de 37 aanvragen niet afgewezen. Dit is een teleurstellend resultaat, zowel voor de CEMPs die hier – net als de NVWA en het Ctgb – veel tijd en energie in steken, als de betreffende telers, die zich moeten redden met een ontoereikend maatregelen- en middelenpakket.

LTO Nederland constateert dat de inzet van het instrument vrijstellingen steeds meer onder druk staat en vindt dit een verontrustende ontwikkeling, te meer omdat uit discussies met derden blijkt dat de gesignaleerde trend geïnterpreteerd wordt als een gebrek aan ambitie van de sector om te verduurzamen. Deze notitie heeft als doel dit beeld te weerleggen, knelpunten inzichtelijk te maken en hiervoor oplossingen aan te reiken.



Figuur 1: Aantal gemelde vrijstellingen in Europa tussen 2007 en 2015 (bron: FVO, maart 2016).

Tabel 1: aantal Nederlandse vrijstellingsaanvragen en resultaten in 2016.

	Aanvragen	Toegekend	Afgewezen o.b.v. NVWA-advies	Afgewezen o.b.v. Ctgb advies
Boomteelt	3	1	0	2
Akkerbouw / vgg	7	3	4	0
Uitgangsmateriaal	10	5	1	4
Bloembollen	3	2	1	0
Glastuinbouw	8	5	3	0
Fruitteelt	6	5	0	1
Totaal	**37**	**21**	**9**	**7**

Onterecht negatief imago

Het middelenpakket wordt smaller en het aantal vrijstellingsaanvragen neemt toe. Hieruit wordt vaak onterecht de conclusie getrokken dat de sector “via de achterdeur” de beschikbaarheid van (oude / niet duurzame) middelen overeind wil houden. Het ontstaan van een knelpunt kan grofweg twee verschillende aanleidingen hebben:

- Een verandering in de ziekte- of plaagdruk. Dat kan een gevolg zijn van externe factoren, zoals recentelijk de introductie van de suzuki-fruitvlieg en de verhoogde ziektedruk in kassen als gevolg van noodweer. De oorzaak kan ook een verschuiving in het teeltsysteem zijn, bijvoorbeeld het opkomen van nieuwe plagen zoals wolluis en diverse mijten doordat breedwerkende middelen vervangen worden door gerichte maatregelen of specifieke middelen. Dit zijn onbedoelde neveneffecten van verschuiving naar duurzamere beheersmaatregelen, die opgevangen moeten worden om het systeem verder te kunnen optimaliseren.
  In alle sectoren wordt volop ingezet op het verminderen van de afhankelijkheid van gewasbeschermingsmiddelen door innovatie in de geïntegreerde gewasbescherming (IPM). In de geïntegreerde gewasbescherming is er veelal een evenwicht tussen de plaag, ziekte en de biologische bestrijder(s). Maatregelen en middelen in een gewasbeschermingsstrategie zijn steeds nauwkeuriger op elkaar afgestemd; enerzijds omdat de complexiteit van systeem dat vereist, anderzijds omdat de keuze steeds beperkter wordt. Daarmee neemt het relatieve belang van de nog beschikbare middelen toe en wordt het steeds moeilijker om een nieuw knelpunt op te vangen naarmate het middelenpakket smaller wordt.
- Het knelpunt ontstaat door inperking van het middelenpakket terwijl er nog geen goed alternatief beschikbaar is. Als een middel blijvend wegvalt is een structurele oplossing vaak niet meteen voorhanden, waardoor men meerdere jaren op een rij afhankelijk is van een vrijstelling. Daarbij houden de cemps rekening met het milieuprofiel; veel aanvragen zijn het gevolg van vertraging in het reguliere toelatingsproces en lopen vooruit op een reguliere toelating. Een voorbeeld is de omschakeling naar lage dosering systemen met combinaties van specifiekere middelen.
  Een niet-chemische effectieve oplossing is wenselijk, maar ook dit is meestal een langdurig traject. Niet voor niets is in 2015 de Green Deal groene gewasbescherming tot stand gekomen. Via de Topsectoren investeert de sector jaarlijks enkele miljoenen euro’s in onderzoek naar duurzame bestrijding van ziekten en plagen. Onderzoek biedt echter nog geen garantie voor een oplossing en kost bovendien tijd. Daarbij is het onderzoek via de Topsector T&U met name gericht op meer fundamentele vraagstukken en niet gericht op acute bedreigingen.

Overigens moet sinds een aantal jaar in de vrijstellingsaanvraag ook nadrukkelijk informatie geleverd worden over de inspanningen die zijn en worden verricht om te komen tot een reguliere oplossing. Als dit onvoldoende is, dan wordt de vrijstelling per definitie niet toegekend. Het is alleen op grond van dit criterium al niet mogelijk om het instrument oneigenlijk te gebruiken.

Landbouwkundige noodzaak

Volgens art. 53 van Verordening 1107/2009 is een vrijstelling gerechtvaardigd in geval van een op “geen enkele andere redelijke manier te beheersen gevaar”. In Nederland maakt de NVWA deze afweging op basis van het regulier beschikbare pakket aan middelen hun toepassingsmogelijkheden – op basis van het etiket. Met deze benadering worden feitelijke noodsituaties niet altijd onderkend:

- Niet elk gewasbeschermingsmiddel dat wettelijk toegestaan is past in het huidige teeltsysteem dat gangbaar is in een sector. Inzet van middelen die het biologisch evenwicht verstoren belemmert de toepassing en doorontwikkeling van geïntegreerde bestrijding (IPM) en is niet duurzaam.
- Door bovenwettelijke eisen kan het gebruik van bepaalde in Nederland toegelaten middelen leiden tot een onverkoopbaar product. Er is dan geen sprake is van een teelttechnische noodsituatie, maar voor de teler is de schade vergelijkbaar.
- De werkzaamheid volgens het etiket strookt niet altijd met de ervaring in de praktijk. Factoren als weersomstandigheden veroorzaken soms een plaag- of ziektedruk waartegen de beschikbare middelen niet zijn opgewassen. Ook is soms een combinatie van producten nodig om een probleem effectief te beheersen, bijvoorbeeld vanuit het oogpunt van resistentiemanagement.

De voorbeelden hierboven illustreren dat een (te) smalle interpretatie van landbouwkundige noodzaak contraproductief kan werken als het gaat om verduurzaming. Tegelijkertijd wordt verduurzaming als argument gebruikt om het toenemend aantal vrijstellingsaanvragen ter discussie te stellen. Dat wringt.

Oplossing: LTO Nederland stelt voor om in de definitie van landbouwkundige noodzaak de term "*redelijk*" expliciet te maken en hierin de randvoorwaarden die ingegeven zijn door het teeltsysteem, de keten, en landbouwkundige praktijk mee te nemen. Dit past binnen de EU verordening en leidt tot harmonisatie binnen de EU.

Beoordelingskader

Het toetsingskader voor (reguliere) toelating van gewasbeschermingsmiddelen is de afgelopen jaren herhaaldelijk aangescherpt. Het Europese wettelijk kader schrijft niet voor dat voor vrijstellingen dezelfde toetsingskaders en rekenmodellen moeten worden gebruikt. Dit vanwege het wezenlijk andere karakter van vrijstellingen ten opzichte van reguliere toelatingen. Het Ctgb hanteert echter ook voor vrijstellingen altijd het meest recente toetsingskader, ook als er bestaande toelatingen zijn die eerder veilig bevonden zijn en ook nu in de praktijk gebruikt worden. Gevolg is dat de individuele risicobeoordeling van vrijstellingsaanvragen complexer wordt, met vaker een negatief advies. Een positief advies vereist daarnaast vaak meer maatwerk en is dus duurder, waarbij de sector voor de kosten opdraait. Ook sluiten toekenningen soms slecht aan bij de praktijk, waardoor ze maar door een deel van de doelgroep toegepast kunnen worden.
De vraag is in hoeverre deze ontwikkelingen recht doen aan het beoogde doel van het instrument vrijstellingen: het tijdelijk oplossen van een, teeltbedreigende situatie. Het niet meer erkennen van eerder uitgevoerde analyses op basis van oudere toetsingskaders ondermijnt de beoordeling van hierop gebaseerde toelatingen. Dit standpunt conflicteert bovendien met bijvoorbeeld de NLKUG procedure, waarbij beoordelingen op basis van oudere toetsingskaders wel erkend worden.

Oplossing: LTO Nederland pleit ervoor om de mogelijkheden te verkennen voor vereenvoudiging van de systematiek voor het beoordelen van vrijstellingsaanvragen, binnen de Europese wettelijke kaders. Als basis hiervoor kan bijvoorbeeld een vergelijkende risico-baten analyse uitgevoerd worden van de verschillende bestaande procedures (regulier, vrijstellingen, NLKUG).

Besluitvorming

De overheid neemt een steeds kritischer houding aan ten aanzien van gewasbeschermingsmiddelen. De inzet van gewasbeschermingsmiddelen wordt per definitie als onwenselijk beschouwd, ongeacht de omstandigheden. Het economisch belang van de teler weegt daarbij steeds minder zwaar mee. Dat heeft zijn weerslag op de besluitvorming ten aanzien van vrijstellingsaanvragen. Het huidige overheidsbeleid is daarmee een stuwende factor onder de hierboven geconstateerde knelpunten in de risicobeoordeling en beoordeling van landbouwkundige noodzaak.
Het instrument vrijstellingen bestaat bij de gratie van het erkennen van de landbouwkundige noodzaak voor het inzetten van gewasbeschermingsmiddelen in uitzonderlijke situaties. Juist in een vrijstellingsaanvraag zou het economisch belang zwaar moeten meewegen in de besluitvorming over het al dan niet verlenen van de vrijstelling. Het toekennen van een vrijstelling in bepaalde noodsituaties wil niet zeggen dat daarmee automatisch verduurzaming uit het oog verloren wordt, zoals voorbeelden hierboven ook al aangetoond hebben. In huidige besluitvorming is het onderscheidend vermogen tussen een vrijstelling en reguliere toelating minimaal, zo niet afwezig, en komt het instrument niet tot zijn recht.

Oplossing: LTO Nederland verzoekt de Nederlandse overheid om het belang van vrijstellingen te (blijven) erkennen, en het wezenlijk andere karakter ervan mee te wegen in de formulering en implementatie van kaders voor besluitvorming. Daarmee wordt recht gedaan aan de oorspronkelijke intentie van het instrument.

Vrijstellingen als troef

Zowel overheid als sector hebben de ambitie om de afhankelijkheid van (chemische) gewasbeschermingsmiddelen in de land en tuinbouw te verlagen, teneinde een duurzamere samenleving te creëren. LTO Nederland is van mening dat vrijstellingen hier geen obstakel, maar een troef in (kunnen) zijn. Ze vervullen een cruciale brugfunctie in die gevallen waar de kennis ontbreekt, het toelatingsbeleid hapert, of de markt in gebreke blijft. Graag denken wij mee over hoe we dit instrument effectief, efficiënt en verantwoord kunnen blijven benutten.