

Advies vervolg Fonds Kleine Toepassingen

Eindrapport

Uitgebracht in opdracht van
het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Amersfoort, 1 maart 2023

Bureau Bartels B.V.
Postbus 318
3800 AH Amersfoort
Stationsplein 13A
3818 LE Amersfoort
T 033 – 479 20 20
info@brtls.nl
www.bureaubartels.nl



Managementsamenvatting

Advies vervolg Fonds Kleine Toepassingen

Fonds Kleine Toepassingen (hierna: Fonds) is in 2000 in het leven geroepen om ervoor te zorgen dat er voldoende adequate gewasbescherming blijft bestaan voor de kleine teelten en voor specifieke behoeften, oftewel kleine toepassingen. Om de gewasbeschermingsmiddelenindustrie hiertoe te stimuleren werden in het Fonds kosten die samenhangen met de toelatingsprocedure van gewasbescherming vergoed. Het Fonds liep tot 2020, waarna voor de periode 2021-2022 nog een Overbruggingsfonds werd opgericht. In deze rapportage zal gekeken worden hoe een vervolg van het Fonds vormgegeven kan worden. Hiervoor zijn gesprekken gevoerd met diverse belanghebbende vanuit de overheid en het bedrijfsleven, waaronder branche- en belangenorganisaties, toelatingshouders, producenten en distributeurs.

Probleemanalyse

De beschikbaarheid van het middelen- en maatregelenpakket voor kleine toepassingen staat onder druk door de onrendabele aard van het op de markt brengen van producten die enkel beperkt gebruikt zullen worden. De terugverdienmogelijkheden verhouden zich in deze gevallen niet tot de kosten van de wettelijke toelatingsprocedure. Tegelijkertijd vallen ook diverse breedwerkende middelen weg. Hierdoor moeten agrarische ondernemers hun aanpak rondom gewasbescherming continue opnieuw beoordelen en aanpassen.

Naast de behoefte om tot een completer pakket aan gewasbescherming te komen voor kleine toepassingen, wordt er in het Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie gewasbescherming 2030 (hierna: UP2030) ook de ambitie uitgesproken om te komen tot een middelen- en maatregelenpakket met een laag risico voor mens, dier en milieu. Zo zijn er verschillende acties opgenomen in het UP2030 om het op de markt brengen van laag-risicomiddelen, waaronder basisstoffen en diverse biologische middelen, te stimuleren.

De respondenten zijn vervolgens gevraagd welke knelpunten er met name weggenomen zouden moeten worden om bovenstaande ambities te bereiken. De meest genoemde drempels die zij signaleerden in de huidige toelatingsprocedures zijn de complexe wet- en regelgeving rondom de procedure waarbij lange wachttijden en hoge kosten een rol spelen, de mate van uitzonderingen die hierin worden gemaakt voor laag-risicostoffen¹, de geïsoleerde benadering van middelen en maatregelen, en onvoldoende ervaring met complexe toelatingsprocedure en mogelijke beperkte informatie voor telers over het gebruik van bepaalde alternatieven.

Leerervaringen Fonds

Om met het nieuwe instrument de bovenstaande problematiek aan te pakken, wordt er allereerst gekeken naar de leerervaringen van het voormalige Fonds. Zo zijn er in de evaluatie van het 4^{de} Fonds een vijftal verbeteringsuggesties meegegeven, namelijk vergroot de betrokkenheid van belangenverenigingen, vergroot de bekendheid van het Fonds, organiseer ondersteuning voor administratieve lasten, sluit aan bij het UP2030 en benut de internationale samenwerking. Deze aanbevelingen zullen meegenomen worden in de verdere uitwerking van dit instrument.

¹ Tijdens de looptijd van het onderzoek zijn er echter enkele acties op dit punt in gang gezet, zoals de vereenvoudigde uitbreidingsprocedure voor laag-risicostoffen voor kleine toepassingen bij het Ctgb (zie paragraaf 2.2).

Invulling toekomstig instrument

In de gesprekken met respondenten zijn ook de wensen voor de invulling van het toekomstige instrument geïnventariseerd. Allereerst wordt gesteld dat de **doelstelling** in lijn dient te zijn met het UP2030. Een manier om hieraan gehoor te geven is het opnemen van de ambitie uit het UP2030 om, naast een effectief ook tot een duurzaam middelen- en maatregelenpakket te komen, in de doelstelling van het instrument. Ook kan in de inrichting van het instrument een werkwijze vastgelegd worden waarbij tijdens de beoordeling van nieuwe aanvragen eerst gekeken zal worden naar effectieve oplossingen met een laag risico voor mens, dier en milieu. Als deze opties niet voorhanden zijn, kan er gekeken worden naar reguliere middelen.

Verder is de wens uitgesproken om in het nieuwe instrument de mogelijkheid te behouden om via de coördinatoren voor een effectief middelenpakket (CEMP's) aanvragen in te dienen. Daarnaast zal ingezet moeten worden op de bekendheid van het instrument, met name bij de doelgroepen die mogelijk nog onbekend waren met het voormalige Fonds.

Wat betreft de **reikwijdte** van het instrument, hebben respondenten en het UP2030 mogelijkheden aangereikt om verschillende typen middelen te ondersteunen. In het algemeen komt dit neer op drie verschillende manieren van stimulatie: 1) het vergoeden van toelatingskosten zoals aanvraag- en beoordelingskosten bij het Ctgb, residuonderzoekskosten, effectiviteitsonderzoekskosten en trusteekosten, 2) het bieden van externe deskundigheid waarmee bedrijven geholpen worden bij de dossiervorming en zij begeleid worden in de toelatingsprocedure, 3) het vergoeden van ontheffingen voor biologische bestrijders. Over deze laatste vorm bestaan nog twijfels over de effectiviteit. Zo zijn er in het voormalige Fonds voor biologische bestrijders geen aanvragen ingediend. Als reden hiervoor werden de beperkte bekendheid van het Fonds aangedragen en de beperkte kosten van een ontheffing zelf. De vraag is of deze wel binnen zullen komen als de bekendheid van het instrument breed uitgezet wordt.

Verder wordt aangeraden om flexibiliteit te behouden in de reikwijdte van het instrument, zodat ook toekomstige knelpunten verminderd kunnen worden. Voorbeelden hiervan zijn de mogelijke ondersteuning die nodig is als de situatie in Nederland verandert en een CE-markering voor biostimulanten verplicht zou worden of ondersteuning voor maatregelen in de experimentele setting als blijkt dat producenten, ondanks de huidige ondersteuning, toch nog spaak lopen op bepaalde kosten.

De **financiering** van het instrument zal op een andere wijze moeten geschieden dan bij het voormalige Fonds. Er zijn geen partijen bereid gevonden om op voorhand geld in te leggen voor de financiering van het instrument. Wel is de mogelijkheid aangedragen – en bestaat er draagvlak – om de financiering van het instrument per aanvraag vorm te geven. Dit houdt in dat – als het ministerie van LNV opnieuw maximaal 50% van de te vergoeden kosten van de ondersteuning financiert – de resterende 50% door het bedrijfsleven gefinancierd wordt. Een belangrijk verschil is dan dat partijen niet bij voorbaat geld inleggen, maar per aanvraag het resterende bedrag bijpassen. Daarnaast hebben de aanwezigen van de fysieke bijeenkomst zich bereid gevonden om verder te verkennen of zij de administratieve kosten van het instrument gezamenlijk kunnen dragen.

Ook over de **organisatie** van het instrument hebben respondenten hun wensen uitgesproken. Belangrijke elementen die zij graag terugzien in de inrichting zijn: de betrokkenheid van het bedrijfsleven en in het bijzonder de CEMP's en de borging van inhoudelijke kennis en advies binnen het instrument die hiermee gepaard gaat, een scheiding tussen inhoudelijke en administratieve taken en een duidelijke en

transparante werkwijze. Daarnaast is vanuit het merendeel van de gesproken branche- en belangenverenigingen interesse getoond in betrokkenheid bij het instrument. Het hangt van de uiteindelijke aanpak af welke rol en verantwoordelijkheden passend voor hen zullen zijn.

Type instrument

In de gesprekken met respondenten is nagegaan in welke vorm de eerdergenoemde elementen goed tot hun recht kunnen komen. Hiervoor zijn drie opties doorgenomen: 1) een subsidieregeling, 2) een revolverend fonds, en 3) een fonds. Respondenten hebben een lichte voorkeur uitgesproken om opnieuw het instrument onder te brengen in een fonds. De grootste beweegreden hiervoor is de manier waarop de betrokkenheid van het bedrijfsleven geborgd kan worden binnen het Fonds. Daarnaast draagt men aan dat de effectiviteit van een fonds in deze context al bewezen is en er over de jaren heen continue verbeteringen zijn gemaakt die gemakkelijk overgenomen zouden kunnen worden in een nieuw fonds.

Bouwstenen voor de toekomst

De rapportage heeft uiteindelijk geresulteerd in verschillende bouwstenen voor de toekomst gericht op de organisatie van het instrument, de uitvoering en een enkele aanbeveling die buiten het instrument om geïmplementeerd kan worden.

Bouwstenen voor de organisatie

1. Sluit de vorm van het instrument aan op de wensen vanuit het veld en overweeg de optie om opnieuw een fonds op te richten
2. Betrek de verschillende branche- en belangenverenigingen en daarmee hun achterban en expertise bij het toekomstige instrument
3. Implementeer een systematiek waarbij de bijdrage vanuit het bedrijfsleven per aanvraag wordt gedaan (case-by-case benadering)
4. Verken verder de bereidheid van de brancheorganisaties om gezamenlijk de kosten voor de administratieve organisatie voor hun rekening te nemen.
5. Behoud de coördinerende rol van de CEMP's en hun mogelijkheid om aanvragen in te dienen bij het toekomstige instrument

Bouwstenen voor de uitvoering

6. Neem de ambitie uit het UP2030 om, naast een effectief ook tot een duurzaam middelen- en maatregelenpakket te komen, op in de doelstelling van het instrument
7. Zet in op het breed bekendmaken van het instrument, haar mogelijkheden en de route ernaartoe, met name bij doelgroepen die nog onbekend waren met het voormalige Fonds Kleine Toepassingen.
8. Behoud flexibiliteit in de reikwijdte van het instrument, zodat ook toekomstige knelpunten, verminderd kunnen worden.
9. Bied ook ondersteuning in de vorm van deskundigheid die toelatingshouders, producenten en distributeurs kunnen benutten om hen te helpen met de dossiervorming en hen te begeleiden tijdens de toelatingsprocedure.

Overige bouwstenen voor de toekomst

10. Besteed gelijktijdig ook aandacht aan voorlichting richting telers en adviseurs rondom het inpassen van verschillende materialen, methoden en middelen als onderdeel van de IPM-aanpak.

Inhoud

Managementsamenvatting

1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Doelstelling en aanpak	1
1.3 Leeswijzer	2
2. Probleemanalyse	3
2.1 Problematiek kleine toepassingen	4
2.2 Lopende acties en initiatieven	7
3. Werking en leerervaringen Fonds	9
3.1 Werking voormalig Fonds	10
3.2 Leerervaringen evaluatie	12
4. Invulling toekomstig instrument	13
4.1 Doelstelling	13
4.2 Doelgroep	15
4.3 Reikwijdte	16
4.4 Financiering	23
4.5 Organisatie	23
5. Type instrumenten	29
5.1 Soorten instrumenten	29
5.2 Afweging instrumenten	31
6. Bouwstenen voor de toekomst	34
Literatuur	35

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In Nederland worden relatief veel gewassen met grote toegevoegde waarde geteeld die elk een klein areaal beslaan. Voor deze zogenoemde 'kleine teelten' is het van belang dat er een effectief gewasbeschermingsmiddelen- en maatregelenpakket beschikbaar is. De toelating van middelen voor kleine teelten is voor toelatingshouders, distributeurs en producenten van dergelijke middelen echter niet rendabel. Dit geldt ook voor toepassingen die in grote teelten beperkt gebruikt kunnen worden, omdat zij een specifieke behoefte vervullen. Beide typen toepassingen worden ook wel 'kleine toepassingen' genoemd.

Vanuit bovenstaand perspectief hebben overheid en bedrijfsleven in 2000 de handen in elkaar geslagen en het Fonds Kleine Toepassingen (hierna: het Fonds) in het leven geroepen. Dit Fonds had als doel om bij te dragen aan de vermindering van de bovenstaande problematiek door de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en de ontheffing voor biologische bestrijders voor kleine toepassingen te vergemakkelijken. Dit door financiële belemmeringen voor de toelating/ontheffing weg te nemen of te verminderen. Vanuit het Fonds werd financiële ondersteuning verleend aan de kosten van effectiviteits- en residuonderzoek, trusteekosten en aan de kosten van de aanvraag en/of beoordeling bij het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb). Het einddoel van het Fonds was om bij te dragen aan een completer middelen- en maatregelenpakket. Het Fonds heeft in totaal vier periodes gekend, waarvan de vierde en laatste periode liep van 2015 tot en met 2020. Voor de periode 2021-2022 is met nog resterende middelen uit eerdere fondsen een Overbruggingsfonds ingericht.

In 2020 is het Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie gewasbescherming 2030 (hierna: UP2030) verschenen. In dit programma zijn diverse acties aangekondigd die bijdragen aan het oplossen van een actueel vraagstuk rondom gewasbescherming c.q. het bieden van een vangnet op het moment dat er niet tijdig een alternatief of oplossing voorhanden is. Dit rapport draagt bij aan de volgende actie vanuit het UP2030, namelijk:

***Actie:** De inzet is om te komen tot een vervolg van het in 2020 aflopende Fonds Kleine Toepassingen. Hier zullen de uitkomsten van de evaluatie van het aflopende fonds bij worden meegenomen. Dit nieuwe fonds richt zich niet alleen op het faciliteren van de toelating van kleine toepassingen, maar ook op het faciliteren van andere effectieve oplossingen die om financiële redenen moeilijk beschikbaar komen. Te denken valt onder meer aan de goedkeuring van basisstoffen, de toelating van laag-risicomiddelen en eventueel het uitproberen van maatregelen in experimentele setting.*

Alhoewel er in de bovenstaande actie al wordt gesproken van een nieuw fonds, staat dit nog niet vast. Inzet van dit onderzoek is om een breed scala van opties te onderzoeken om vervolgens inzicht te verkrijgen in welke instrumenten het meest kansrijk zijn.

1.2 Doelstelling en aanpak

De **centrale doelstelling** voor het adviestraject kan als volgt worden geformuleerd:

Inzicht verkrijgen in de beschikbare en meest kansrijke instrumenten voor het stimuleren en het verkrijgen van toelating van gewasbeschermingsmiddelen die bijdragen aan het realiseren van de doelen van het Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie gewasbescherming 2030.

Deskresearch

In de eerste fase van het onderzoek is er deskresearch verricht waarbij documenten rondom de problematiek van kleine toepassingen en het Fonds zelf bestudeerd zijn. Hierbij kan gedacht worden aan documenten zoals: het Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie gewasbescherming 2030, de evaluatie van het Fonds Kleine Toepassingen, het reglement van Fonds Kleine Toepassingen en het onderzoek Economische Prikkels weerbare teeltsystemen.²

Oriënterende gesprekken

Vervolgens zijn er enkele oriënterende gesprekken gevoerd met sleutelpersonen vanuit de partijen die betrokken zijn geweest bij het Fonds. In totaal zijn vijf gesprekken gevoerd met sleutelpersonen vanuit LTO Nederland, Croplife NL, LNV en de NVWA. Aanvullend zijn er drie oriënterende gesprekken gevoerd met de coördinatoren voor een effectief middelenpakket (CEMP's), leden van de Technische Commissie Techniekbeoordeling (TCT) en met Biohuis en Bionext.

Interviews met belanghebbenden

In een volgende fase zijn, met de kennis vanuit de oriënterende gesprekken meer gestructureerde vragenlijsten gemaakt om in gesprek te gaan met branche- en belangenverenigingen, toelatingshouders, distributeurs en producenten van gewasbeschermingsmiddelen. In deze fase is gesproken met LTO Nederland, Croplife NL, Agrodis, Artemis, Plantum, Fedecom en acht leden vanuit Artemis en Croplife NL. Een aanvullend gesprek heeft plaatsgevonden met het Ctgb.

Fysieke bijeenkomst

De opgehaalde informatie uit deze gesprekken is teruggekoppeld en verder uitgediept tijdens een fysieke bijeenkomst met vertegenwoordigers vanuit LTO Nederland, Croplife NL, Artemis, NVWA, Fedecom, Plantum en de CEMP's.

De verkregen uitkomsten uit bovenstaand veldwerk zijn geanalyseerd en verwerkt in deze rapportage.

1.3 Leeswijzer

Deze rapportage zal beginnen met een probleemanalyse in hoofdstuk 2. In dit hoofdstuk wordt de definitie van kleine toepassingen scherp gesteld, de problematiek uitgediept en beschreven welke acties er op dit moment al lopen om deze problematiek aan te pakken. Hoofdstuk 3 kijkt vervolgens welke leerervaringen er meegenomen kunnen worden vanuit de evaluatie van het voormalige Fonds. In hoofdstuk 4 zal de invulling van het nieuwe instrument centraal staan. Hier wordt de doelstelling, doelgroep, reikwijdte, organisatie en financiering besproken. In hoofdstuk 5 wordt vervolgens gekeken in welk instrument de gewenste invulling het best tot zijn recht komt. Gedurende het rapport zullen verschillende bouwstenen voor de toekomstige aanpak aangedragen worden. Deze worden samengevat in hoofdstuk 6. Voor u begint met lezen van het rapport zijn er ten slotte nog enkele begrippen in het onderstaande kader verder uitlegt.

² Een overzicht van bestudeerde bronnen is achterin het rapport opgenomen.

Begrippenlijst

Gewasbeschermingsmiddel: middelen in de vorm waarin zij aan de gebruiker worden geleverd die geheel of gedeeltelijk bestaan uit werkzame stoffen, beschermstoffen of synergisten, en die bestemd zijn voor een van de volgende toepassingen: 1) de bescherming van planten of plantaardige producten tegen alle schadelijke organismen (...); 2) het beïnvloeden van de levensprocessen van planten, zoals het beïnvloeden van hun groei, voor zover het niet gaat om nutriëve stoffen; 3) de bewaring van plantaardige producten (...); 4) de vernietiging van ongewenste planten of delen van planten (...); 5) de beperking of voorkoming van de ongewenste groei van planten (...). Er zijn vier typen stoffen te onderscheiden met verschillende classificaties:

- **Werkzame stoffen:** de actieve bestanddelen van gewasbeschermingsmiddelen.
- **Werkzame stoffen die in aanmerking komen om vervangen te worden:** goedgekeurde werkzame stoffen met een relatieve hoog risico voor het milieu en/of humane toxiciteit. Deze stoffen worden onderworpen aan een vergelijkende beoordeling om te onderzoeken of er alternatieven voorhanden zijn die een significant lager risico voor mens en milieu met zich meedragen.
- **Laag-risicostoffen:** werkzame stoffen waarvan middels beoordeling is vastgesteld dat zij een laag risico voor mens, dier en voor milieu hebben. Laag-risicomiddelen zijn middelen waarvan alle werkzame stoffen een laag risico hebben, dit kunnen zowel biologische middelen als chemische middelen zijn.
- **Basisstoffen:** Een basisstof is een stof die al voor een ander doel op de markt is (bijvoorbeeld als voedingsmiddel, zoals azijn of bier), maar die ook als gewasbeschermingsmiddel werkt en gebruikt mag worden, maar niet als zodanig verkocht mag worden. Een basisstof heeft per definitie een laag risico.

De regels met betrekking tot de toelating van gewasbeschermingsmiddelen zijn vastgesteld in Verordening (EG) 1107/2009.

Biostimulanten: Biostimulanten dragen bij aan weerbare plant- en teeltsystemen door ervoor te zorgen dat voedingsstoffen efficiënt gebruikt worden om de tolerantie voor abiotische te verhogen. Biostimulanten dragen hiermee bij aan de weerstand en groei van de plant maar hebben geen direct effect op biotische stress (plagen en ziekten) en worden daarom ook niet aangemerkt als gewasbeschermingsmiddel. Biostimulanten zijn Europees gereguleerd in de Europese Meststoffenverordening (EU 2019/1009).

Biologische bestrijders: biologische bestrijding berust op het uitzetten van natuurlijke vijanden van de veroorzakers van de ziekten en plagen. Dit zijn bijvoorbeeld roofmijten en sluipwespen. Voor het gebruik van sommige natuurlijke bestrijders moet een ontheffing worden geregeld in het kader van de Wet natuurbescherming.

IPM: *Integrated Pest Management* (IPM) is een duurzame methode om met een pakket van 8 goed met elkaar samenhangende principes ziekten en plagen te voorkomen en te beheersen. Daarbij wordt de inzet van gewasbeschermingsmiddelen zo veel mogelijk voorkomen door het toepassen van preventie, niet chemische maatregelen, biologische bestrijders en teelt technische maatregelen. Waar gewasbeschermingsmiddelen nodig zijn, hebben laag-risicomiddelen de voorkeur en worden emissiebeperkende technieken ingezet om de uitstoot naar het milieu te verminderen.

Kleine toepassing: het gebruik van een gewasbeschermingsmiddel in een bepaalde lidstaat op planten of plantaardige producten die: 1) in die lidstaat niet op ruime schaal worden geteeld, of 2) op ruime schaal worden geteeld, om te voldoen aan een uitzonderlijke behoefte op het gebied van gewasbescherming.

2. Probleemanalyse

In dit hoofdstuk wordt de problematiek waarvoor het toekomstige instrument een oplossing moet bieden, verder uitgediept. Allereerst wordt aandacht besteed aan de definitie van kleine toepassingen, waarna de problematiek van kleine toepassingen verder uitgediept zal worden en wordt gekeken hoe het instrument zichzelf kan positioneren binnen deze problematiek (2.1). Tot slot worden de andere lopende acties om deze problematiek aan te pakken besproken (2.2)

2.1 Problematiek kleine toepassingen

Definitie kleine toepassingen

Om de problematiek rondom kleine toepassingen te omschrijven is het van belang om vast te stellen wat er verstaan wordt onder deze term. In de Europese Verordening Gewasbescherming (1107/2009) wordt 'kleine toepassing' als volgt gedefinieerd:³

het gebruik van een gewasbeschermingsmiddel in een bepaalde lidstaat op planten of plantaardige producten die:

- a. *in die lidstaat niet op ruime schaal worden geteeld, of*
- b. *op ruime schaal worden geteeld, om te voldoen aan een uitzonderlijke behoefte op het gebied van gewasbescherming.*

Een kleine toepassing wijst op de beperkte toepassing van een gewasbeschermingsmiddel, omdat de teelt in de lidstaat een klein areaal beslaat óf omdat de toepassing voorziet in een uitzonderlijke behoefte. Tussen Europese lidstaten bestaan wel verschillen in de criteria die men hanteert voor kleine toepassingen. In Nederland wordt erbij een maximum van 5.000 hectare in de onbedekte teelt of een maximum van 1.000 hectare in de bedekte teelt, gesproken over een kleine toepassing.

Onrendabele aard kleine toepassingen

Door de beperkte toepassing van een gewasbeschermingsmiddel voor kleine toepassingen hebben bedrijven een beperkt economisch belang bij een toelatingsaanvraag. Dit terwijl telers deze middelen nodig hebben om hun gewassen te beschermen. Zo ontstaat een risico op een incompleet en ineffectief middelen- en maatregelenpakket voor bepaalde teelten. Daarnaast blijft het middelen- en maatregelenpakket voor kleine teelten onder druk staan door het wegvallen van veel breedwerkende middelen.⁴ Dat kan consequenties hebben voor de kwaliteit, opbrengst en de mogelijkheden deze producten af te zetten.⁵

Doordat middelen wegvallen, moeten agrarische ondernemers tevens hun aanpak rondom gewasbescherming continue opnieuw beoordelen en aanpassen. De beperkte voorspelbaarheid van het beschikbare pakket aan gewasbescherming door onder andere wijzigingen in het toelatingsbeleid en bedrijfseconomische afwegingen van toelatingshouders, maakt het ook lastig voor telers om te anticiperen op de beschikbaarheid van middelen.⁶ Dit leidt mogelijk tot frustratie en een inbreuk op de continuïteit van de bedrijfsvoering.

³ Verordening (EU) 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad (PbEU 2009, L 309/8).

⁴ Dit wordt aangekaart in de evaluatie van het 4^{de} Fonds Kleine toepassingen door de Kwink Groep (2020). Hiervoor wordt het rapport van Spoorenberg et al. (2019) aangedragen: Spoorenberg, P., Verstand, D., & Beerling, E., *Tussenevaluatie van de nota Gezonde Groei Duurzame Oogst*, 2019, p. 5.

⁵ Ministerie van LNV, *Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie gewasbescherming 2030*, 2020, p. 35.

⁶ Idem.

Ambities vanuit het UP2030

Naast de behoefte aan een compleet middelen en maatregelenpakket voor kleine toepassingen, wordt er in het UP2030 ook de ambitie uitgesproken om met name in te zetten op gewasbescherming met een laag risico voor mens, dier en milieu. Zo stelt het UP2030 drie strategische doelen:

- Plant- en teeltsystemen zijn weerbaar.
- Land- en tuinbouw en natuur zijn met elkaar verbonden.
- Nagenoeg zonder emissies naar het milieu en nagenoeg zonder residuen op producten.

Om deze doelen te bereiken is een paradigmaverandering nodig, oftewel een transitie waarbij het denken vanuit gewasbescherming verschuift naar het centraal stellen van weerbare planten en teeltsystemen. Door de weerbaarheid van plant- en teeltsystemen wordt men minder afhankelijk van gewasbescherming om gewassen gezond te houden. In de transitieperiode (en daarna) is het wel van belang dat er voldoende adequate gewasbeschermingsmiddelen beschikbaar blijven om ziekten, plagen en onkruiden (op korte en lange termijn) te blijven beheersen. Deze middelen dienen vervolgens wel zo min mogelijk schade toebrengen aan mens, dier en milieu. Vandaar dat het UP2030 met name inzet op het gebruik van laag-risicomiddelen. Pas wanneer alle werkzame stoffen in een gewasbeschermingsmiddel stoffen met een laag risico voor de gezondheid van mens en dier en voor het milieu bevatten, kan gesproken worden van gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico, oftewel laag-risicomiddelen.⁷ Onder laag-risicomiddelen kunnen zowel verschillende chemische als gewasbeschermingsmiddelen van biologische oorsprong vallen.

Gesignaleerde problematiek vanuit respondenten

Om de problematiek rondom kleine toepassingen aan te pakken zal er enerzijds gesteund worden op de opgedane ervaring en kennis vanuit het Fonds. Anderzijds zal er, om invulling te geven aan de bovengenoemde transitie, met een frisse blik gekeken moeten worden naar de problematiek en de rol die het instrument in het verminderen daarvan kan spelen. In de gesprekken met het bedrijfsleven is daarom gevraagd welke knelpunten zij signaleren rondom het creëren en behouden van een effectief middelen- en maatregelenpakket voor kleine toepassingen.

De aangekaarte knelpunten hebben betrekking op verschillende aspecten van de het op de markt brengen van gewasbescherming. Sommige knelpunten hebben direct betrekking op de toelating bij het Ctgb, andere staan hier verder vanaf. Daarnaast kunnen ook niet alle knelpunten door een (financieel) instrument worden verholpen, zoals complexe wet- en regelgeving rondom de toelatingen. De onderstaande knelpunten zullen dan ook niet allen 1-op-1 door het toekomstige instrument verholpen of verminderd kunnen worden. Wel is het van belang om het bestaan van de volgende knelpunten in acht te nemen om het instrument zo efficiënt mogelijk in te richten:

❖ Complexe wet- en regelgeving rondom toelatingen

Het grootste knelpunt dat respondenten benoemen rondom het creëren en behouden van een compleet middelen- en maatregelenpakket, is de wet- en regelgeving. Respondenten geven aan dat de wet- en regelgeving (zowel op Europees als nationaal niveau) rondom de toelating van middelen zodanig complex is dat deze ontmoedigend is. Dit is met name voor innovatieve middelen en maatregelen het geval, omdat het vaak nog onduidelijk is welke stappen er gezet moeten worden in het toelatingsproces door de beperkte ervaring met het product. De complexiteit

⁷ In 2017 is de criteria voor laag-risicostoffen herzien en uitgewerkt in Annex 2, punt 5 van Verordening (EG) nr. 1107/2009, waardoor de criteria voor laag-risicostoffen verduidelijkt zijn.

rondom de eisen van de toelating creëert op zijn beurt weer lange wachttijden bij het Ctgb en hoge kosten voor dossiervorming.

Met het bovenstaande in het achterhoofd benoemen respondenten dat acties van het nieuwe instrument synchroon moeten lopen met acties om wet- en regelgeving rondom toelatingen in Nederland en in Europa te vereenvoudigen.

❖ **Beperkte stimulatie van laag-risicomiddelen**

Naast het verkrijgen en behouden van een compleet middelen- en maatregelenpakket voor kleine toepassingen, stelt men zichzelf ook ten doel om het pakket te verduurzamen. Het UP2030 stelt dat de voorkeur uit moet gaan naar steeds specifiekere en gerichtere toepassingen van middelen en laag-risicomiddelen – waaronder biologische middelen – als er gewasbeschermingsmiddelen ingezet dienen te worden.

Verschillende respondenten benoemen dat de toelating van laag-risicomiddelen meer gestimuleerd kan worden door bepaalde drempels in de wet- en regelgeving voor laag-risicostoffen weg te nemen. Zo wordt er betoogt dat laag-risicostoffen niet getoetst zouden moeten worden aan dezelfde kaders als andere werkzame stoffen, maar versneld het beoordelingstraject door zouden moeten kunnen. Dit kan enerzijds volgens hen door de eisen te verlagen, anderzijds door laag-risicostoffen voorrang te geven bij de beoordeling. In de looptijd van dit onderzoek zijn acties op dit gebied ondernomen (zie paragraaf 2.2). Zo is er sinds 1 januari 2023 voor laag-risicomiddelen een versnelde uitbreidingsprocedure voor kleine toepassingen beschikbaar. Tevens zullen alle toepassingen van laag-risicomiddelen gedurende de looptijd van het UP2030 gedefinieerd worden als een "uitzonderlijke behoefte".⁸ Dit betekent dat uitbreidingen van laag-risicomiddelen voor grote toepassingen ook via het NLKUG-traject zullen lopen.⁹ Het is niet bekend of de respondenten na de invoering van deze acties nog steeds de stimulatie van laag-risicomiddelen te beperkt vinden.

❖ **Onvoldoende ervaring toelatingen en gebruik van gewasbescherming**

Ten slot komt ook een tekort aan informatie en ervaring in diverse contexten terug als knelpunt. Zo wordt benoemd dat niet alle producenten een aparte registratieafdeling hebben en daardoor volgens respondenten minder gemakkelijk de toelatingsprocedure doorlopen door gebrek aan ervaring hiermee. Dit geldt met name voor de kleinere bedrijven.

Daarnaast wordt gesteld dat het mogelijk is dat niet alle telers altijd even goed bekend zijn met de mogelijkheden en met name het gebruik van laag-risicomiddelen of andere duurzame maatregelen en middelen, waardoor zij deze nog niet tot de volle potentie kunnen benutten. Daarnaast wordt opgemerkt dat middelen en maatregelen vaak geïsoleerd gebruikt worden terwijl volgens respondenten juist het samenspel van verschillende middelen en maatregelen kan leiden tot de meest effectieve vorm van gewasbescherming met de minste emissies naar het milieu en residuen op producten. Om de gewasbescherming die al op de markt is zo effectief mogelijk te benutten, merken respondenten op dat meer ingezet dient te worden op voorlichting of training bij telers over hoe zij het pakket aan gewasbescherming het beste kunnen gebruiken en ook hoe zij relatief innovatieve methoden, materialen en middelen toe kunnen passen.

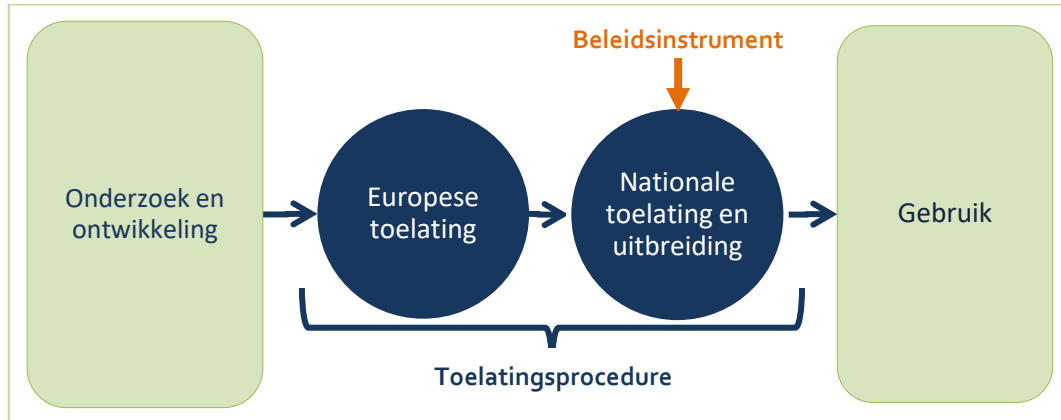
⁸ Minister van LNV, *Kamerbrief: Stand van zaken rondom moties en toezeggingen op het terrein van Gewasbescherming*, 23 december 2022.

⁹ De NLKUG is de procedure voor nationale uitbreidingen voor kleine toepassingen. Deze aanvraagprocedure is vereenvoudigd om de uitbreiding van gewasbeschermingsmiddelen voor kleine toepassingen te vergemakkelijken.

Positionering instrument

Nu de problematiek rondom kleine toepassingen verder is uitgediept, dient er gekeken te worden hoe het instrument deze kan verminderen. Zoals gezegd, zal een enkel instrument niet alle bovengenoemde knelpunten kunnen oplossen. Om duidelijkheid te scheppen over het bereik van het instrument is in figuur 2.1 vereenvoudigd weergegeven welke fases een gewasbeschermingsmiddel doorloopt vanaf de ontwikkeling tot aan het gebruik.

Figuur 2.1 Vereenvoudigde fasering van beschikbaar krijgen van gewasbeschermingsmiddelen



Zo zal een ontwikkeld gewasbeschermingsmiddel eerst op Europees niveau beoordeeld moeten worden. Hierbij wordt gekeken of de werkzame stof veilig is. Indien dit het geval is dient de veiligheid van het middel nog in de nationaal context beoordeeld te worden. Het etiket van middelen die op nationaal niveau al zijn toegelaten kan vervolgens ook uitgebreid worden naar andere (kleine) teelten. Pas als de toepassing van het product is goedgekeurd voor een bepaalde teelt, kan deze ook in die context gebruikt worden.

In elke van de bovenstaande fases kan stimulering ingezet worden, bijvoorbeeld door het financieel ondersteunen van de ontwikkeling van het product, het inzetten op het versnellen van de Europese toelatingsprocedure, het vergoeden van de onderzoekskosten en de aanvraag- en beoordelingskosten voor toelating op nationaal niveau en het geven van voorlichting over het gebruik van de middelen en het opzetten van proeftuinen voor telers om dit middel uit te testen.¹⁰

Al de bovenstaande fasen dragen uiteindelijk bij aan het creëren en gebruiken van een effectief middelen- en maatregelenpakket voor kleine toepassingen. Het te ontwikkelen instrument zal zich echter specifiek richten op de problematiek rondom het *op de nationale markt brengen* van gewasbeschermingsmiddelen voor kleine toepassingen. Het dient de drempels weg te nemen of te verminderen die ervaren worden bij de daadwerkelijke toelatingen voor kleine toepassingen via het Ctgb. Belangrijke belemmeringen in de andere fases die tijdens dit onderzoek gesignaleerd zijn, kaarten we in deze rapportage wel aan (zie hoofdstuk 6: overige bouwstenen voor de toekomst).

2.2 Lopende acties en initiatieven

Om het instrument zo doelgericht mogelijk in te kunnen zetten, is het van belang bewust te zijn van de andere (lopende) acties om de problematiek rondom kleine toepassingen te verminderen. Zo

¹⁰ Een dergelijke proeftuin voor precisietechnieken in de landbouw is opgezet genaamd: Nederlandse Proeftuin Precisielandbouw (NPPL).

zijn er in het UP2030 verschillende acties opgenomen die raakvlakken kunnen hebben met de doelstelling van het instrument. Enkele acties die ondernomen worden passeren hieronder de revue. Deze lijst is niet uitputtend.

▪ **Laag-risicomiddelen**

Om laag-risicomiddelen versneld op de markt te brengen, zijn er een aantal acties opgenomen in het UP2030. Zo wordt er in Europees verband ingezet op een versnelde procedure voor werkzame stoffen met een laag risico. Ook wordt er blijvend aandacht gevraagd voor de ontwikkeling van laag-risicostoffen en -middelen bij ontwikkelaars van gewasbescherming door Croplife NL. Richting hun achterban bespreken zij de mogelijkheden van deze producten. Ook nemen zij het initiatief om tot een overzicht te komen van potentiële laag-risicomiddelen die via een wederzijdse erkenning of via het spoor van de kleine toepassingen beschikbaar kunnen komen voor de agrarische ondernemer. Hiervoor is het project Laag Risico Impuls opgezet, waaraan naast Croplife NL ook vertegenwoordigers vanuit Ctgb, Plantum, NVWA, LTO en Artemis deelnemen. Dit project wordt gefinancierd vanuit het Overbruggingsfonds en houdt zich bezig met de inventarisatie van in de EU toegelaten laag-risicomiddelen die een mogelijke oplossing kunnen zijn voor knelpunten in de kleine toepassingen.

Aanvullend wordt er ook gekeken naar de mogelijkheden die er zijn om de toelating van laag-risicomiddelen voor kleine toepassingen te bevorderen door bepaalde uitzonderingen in de procedures voor deze middelen te realiseren. Ook het ministerie van LNV houdt zich hiermee bezig. Zo maakte de minister van LNV op 23 december 2023 bekend het advies van de NVWA en het Ctgb over te nemen om alle toepassingen van laag-risicomiddelen gedurende de looptijd van het UP2030 te definiëren als een "uitzonderlijke behoefte".¹¹ Gezien de specifieke inzetbaarheid van laag-risicomiddelen in het totale beschikbare pakket aan maatregelen en middelen, kunnen deze volgens de minister worden gezien als een uitzonderlijke behoefte. Hierdoor kunnen uitbreidingen van toegelaten laag-risicomiddelen als kleine toepassing worden beoordeeld en toegelaten door het Ctgb, ongeacht het areaaloppervlakte waarop de toepassing plaatsvindt.

Het Ctgb kondigde op haar beurt aan dat vanaf 1 januari 2023 voor laag-risicomiddelen een verkorte uitbreidingsprocedure voor kleine toepassingen mogelijk is.¹² Deze administratieve route geldt specifiek voor uitbreidingsaanvragen van laag-risicomiddelen met toepassingen die binnen de areaalgrenzen van het NLKUG kader vallen. Dit kost minder uren en brengt voor de aanvrager minder kosten met zich mee. Er wordt geschat dat een gemiddelde NLKUG aanvraag ongeveer €16.000 kost en een aanvraag die volledig administratief afgehandeld kan worden ongeveer €2.500. In sommige gevallen blijft een beperkte beoordeling nodig. Zo komen laag-risicomiddelen voor toepassingen met betrekking op een areaaloppervlakte buiten het NLKUG kader niet in aanmerking voor deze versnelde procedure. Wel is het mogelijk om deze middelen via het NLKUG traject te beoordelen, waardoor deze middelen sneller toegelaten kunnen worden.

Artemis en Croplife NL initiatief in het creëren van inzicht in de mogelijkheden die er zijn om dossiers uit (OECD) landen buiten de Europese Unie te gebruiken voor het aanvragen van de goedkeuring van een werkzame stof of de toelating van een middel.¹³

¹¹ Minister van LNV, *Kamerbrief: Stand van zaken rondom moties en toezeggingen op het terrein van Gewasbescherming*, 23 december 2022.

¹² Ctgb, *Uitbreiden laag-risicomiddelen met kleine toepassingen eenvoudiger*, 2022.

¹³ In het UP2030 staat het Ctgb beschreven als trekker van dit initiatief. Echter is de rol van initiatiefnemer inmiddels overdragen aan Artemis en Croplife NL.

Om het gebruik van biologische middelen te stimuleren, wordt door Artemis initiatief genomen om te streven naar het ontwikkelen van nieuwe biologische stoffen/middelen, die binnen de categorie laag risico gaan vallen van de Verordening (EG) 1107/2009. Tevens wordt er door deze partij initiatief genomen om te inventariseren hoe andere EU-landen initiatieven nemen (organisatorisch en financieel) om versneld en kosteneffectief biologische middelen voor de aanvrager geregistreerd te krijgen en voor de teler beschikbaar te krijgen. Er wordt vervolgens nagegaan of dergelijke instrumenten ook voor Nederland passend zijn.

▪ **Basisstoffen**

Om op telersniveau beter gebruik van basisstoffen te kunnen maken wordt een project gestart om gewasbeschermingsproblemen uit de praktijk op te kunnen lossen door het aanvragen van goedkeuringen voor basisstoffen of uitbreidingen in de toepassing van bestaande basisstoffen. Zo wordt een overzicht opgesteld met vragen en knelpunten uit de praktijk en de mogelijke oplossing daarvan via een toepassing van een basisstof. Een werklijst wordt opgesteld, o.a. vanuit de input van de CEMP's, die een eerste selectie bevat van knelpunten in de gewasbescherming in specifieke teelten. Voor de mogelijke oplossingen via de toepassing van een basisstof wordt een haalbaarheidsanalyse gedaan. Een analyse bevat: - bepaling of het product aan de criteria voldoet van een basisstof; - een data gap analyse: wat is nodig om een aanvraag voor te bereiden; - globale inschatting van de beschikbare literatuur over een basisstof; - kosteninschatting per aanvraag.

▪ **Innovatieve maatregelen**

Om innovatieve maatregelen te stimuleren wordt er door het ministerie van LNV ingezet op het meenemen van innovatieve toepassingstechnieken in de Europese goedkeuringsprocedure voor werkzame stoffen. Een ander lopend initiatief is de Nederlandse Proeftuin Precisielandbouw (NPPL) waar agrarische ondernemers door experts geholpen worden met het toepassen van precisietechnieken in hun bedrijf. Zo worden enerzijds telers geënthousiasmeerd over het gebruik van technologie waarmee de landbouwproductie verduurzaamt kan worden, anderzijds worden knelpunten in de praktijkuitvoering van deze technieken gesignaleerd en aangepakt. Via de MIA/Vamil-regeling kunnen telers die in bedrijfsmiddelen investeren die de duurzame landbouw bevordert ook belastingvoordeel aanvragen. Op dit moment wordt tevens gewerkt aan het openstellen van een subsidieregeling om innovatie en investeringen in geïntegreerde gewasbescherming te stimuleren. Het streven is om deze in het voorjaar van 2023 open te stellen.¹⁴

Bovenstaande acties laten zien dat er volop beweging is om het middelen- en maatregelenpakket completer te maken. Bewustzijn van deze acties is van belang omdat een dubbele inzet van geldstromen vanuit verschillende instrumenten niet alleen inefficiënt is, maar kan ook leiden tot verwarring bij de doelgroep.

3. Werking en leerervaringen Fonds

Voordat we vooruitkijken naar de invulling van het toekomstige instrument, blikken we terug op het voormalige Fonds. In dit hoofdstuk komen daarom de werking van het Fonds aan bod (3.1) en de leerervaringen die zijn aangekaart in de evaluatie van het Fonds (3.2).

¹⁴ Minister van LNV, Kamerbrief: *Stand van zaken rondom moties en toezeggingen op het terrein van Gewasbescherming*, 23 december 2022.

3.1 Werking voormalig Fonds

Het Fonds heeft in totaal vier periodes gekend, waarvan de vierde en laatste periode oorspronkelijk liep van 2015 tot en met 2019. Dit vierde fonds werd – (mede) vanwege onderuitputting van middelen – verlengd tot eind oktober 2020. Voor de periode 2021-2022 is met de resterende middelen uit eerdere aanvraagfondsen een Overbruggingsfonds ingericht.

Organisatie en financiën

Het Fonds wordt beheerd door Stichting Fonds Kleine Toepassingen. In het stichtingsbestuur zitten twee leden, één vanuit LTO Nederland en één vanuit Croplife NL. De uitvoering van het Fonds gebeurt middels de toekenningscommissie (LTO en Croplife NL), ondersteund door het secretariaat van de toekenningscommissie (NVWA). Daarnaast is er een secretariaat van het bestuur ingericht (LTO Nederland) en is het penningmeesterschap ondergebracht bij Croplife NL. Voor het 4^{de} fonds is er jaarlijks €400.000 beschikbaar gesteld¹⁵, waarvan het ministerie van LNV de helft heeft gefinancierd. Een kwart van het totale bedrag is vervolgens door Croplife NL ingebracht. Het andere kwart kwam is aangedragen vanuit de verschillende teeltsectoren. Dit bedroeg gelden vanuit de inmiddels opgeheven Productschappen. Sectoren waar kleine toepassingen veelvoorkomend zijn, hebben meer ingelegd dan sectoren met merendeels grote teelten. De gelden zijn daarom uiteindelijk met een verdeelsleutel gebaseerd op deze bijdrage toegekend om een eerlijke en evenwichtige verdeling over de sectoren te realiseren.

De CEMP's speelden een belangrijke rol in het voormalige Fonds. Zij inventariseren bestaande en toekomstige knelpunten in de sector met betrekking tot de beschikbaarheid van gewasbeschermingsmiddelen. In totaal zijn er zeven CEMP's actief voor één of meer verschillende sectoren. Na de inventarisatie van de knelpunten helpen zij ook met het zoeken naar oplossingen en ondersteunen zij bij de toelatingsprocedure van nieuwe toepassingen, zo deden zij ook aanvragen bij het Fonds.

Aanvragers

Elke direct belanghebbende, uitgezonderd van het bestuur van de stichting, de toekenningscommissie en het secretariaat van de toekenningscommissie, kon een aanvraag indienen bij het Fonds. De aanvraag dient altijd vergezeld te worden van een begeleidende brief vanuit de vakgroep van LTO Nederland of de vaktechnische organisatie voor de teelt waarop de aanvraag betrekking heeft, een brief van de toelatinghouder van het betreffende middel (indien deze niet zelf de aanvraag doet), of een brief van de producent van de betreffende biologische bestrijder.¹⁶

Type aanvragen

Financiële ondersteuning kon aangevraagd worden voor vier soorten kosten, namelijk kosten voor de aanvraag en beoordeling bij het Ctgb, effectiviteitsonderzoek, residuonderzoek, en kosten die gemaakt worden door Trustee als formele aanvrager.¹⁷ In het vierde fonds is circa driekwart van de toegekende middelen besteed aan het financieren van aanvraag- en/of beoordelingskosten bij het Ctgb (72%) en een vijfde aan residuonderzoek (20%). De overige middelen zijn uitgekeerd voor

¹⁵ Dit is jaarlijks €200.000 minder dan het derde fonds.

¹⁶ Fonds Kleine Toepassingen Gewasbeschermingsmiddelen, Reglement Fonds Kleine Toepassingen (versie 3.2), artikel 5-5-1.

¹⁷ Stichting Trustee Bijzondere Toelatingen is in 2001 opgezet door Agridis, LTO Nederland en Croplife NL met als doel als formele aanvrager op te treden bij aanvraag in het kader van de NLKUG en biedt daarmee een oplossing voor mogelijke risico's van aansprakelijkheidsstelling. Trusteekosten gaan altijd gepaard met aanvraag- en beoordelingskosten bij het Ctgb.

effectiviteitsonderzoek (6%) en de kosten gemaakt door de Trustee (2%). Het Fonds was in eerste instantie bedoeld om alleen aanvragen voor financiering van onderzoekskosten te honoreren. Slechts in uitzonderlijke gevallen zou het mogelijk zijn financiering aan te vragen van aanvraag- en beoordelingskosten bij het Ctgb. In de praktijk is uiteindelijk juist deze laatstgenoemde mogelijkheid het meest gebruikt. In de evaluatie van het Fonds is uitgevraagd waarom er minder gebruikgemaakt is van de optie om onderzoekskosten vergoed te krijgen. Zo wordt opgemerkt dat het Fonds mede-eigenaar van de onderzoeksresultaten wordt, wanneer zij deze co-financieren. De evaluatie merkt op dat het voor producenten hierdoor onaantrekkelijk kan zijn om financiering aan te vragen bij het Fonds. Aanvullende redenen die vanuit onze respondenten aangedragen worden, zijn dat de grotere fabrikanten vaak zelf al de nodige studies in huis hebben. Voor de kleinere bedrijven is de vergoeding van onderzoekskosten daarom interessanter, echter is de veronderstelling dat deze niet altijd het (en de weg daarnaartoe) Fonds hebben kunnen vinden. Daarnaast merkt men ook dat residustudies niet altijd nodig zijn voor een toelating.

Naast de verschillende typen kosten, konden de aanvragen ook betrekking hebben op verschillende toepassingen van reguliere middelen, laag-risicomiddelen, basisstoffen en biologische bestrijders. In de vierde periode van het Fonds zijn er in totaal 137 aanvragen geweest van 2015-2020, waarvan één een laag-risicomiddel bedroeg, twee een basisstof en zes aanvragen voor middelen die nog niet zijn toegelaten. Er zijn geen aanvragen gedaan voor biologische bestrijders. In de evaluatie van het Fonds komt naar voren dat ook de beperkte aanvragen voor toepassingen van laag-risicomiddelen en biologische bestrijders toegerekend kan worden aan het mogelijke beperkte bereik van het Fonds. Ook in onze eigen uitvraag bij respondenten blijken bedrijven gericht op het produceren van laag-risicomiddelen en biologische bestrijders niet altijd bekend te zijn met de opties van het Fonds of de weg er naartoe. Daarnaast stellen verschillende respondenten dat het knelpunt bij het op de markt brengen van biologische bestrijders niet ligt in de kosten voor de ontheffing, maar juist in de regelgeving rondom het introduceren van uitheemse soorten.

Over beperkte aanvragen voor basisstoffen wordt in de evaluatie niet verder uitgeweid. Mogelijk wordt het lage aantal verklaard door het feit dat veel producenten, distributeurs en toelatingshouders zich niet bezighouden met de toelating van toepassingen van basisstoffen, omdat de toelating van deze toepassingen voor hen niet rendabel is wegens de brede verkrijgbaarheid van basisstoffen.

Effect

Van de 137 aanvragen uit het vierde fonds zijn er 115 volledig toegekend (84%). Nog vier zijn deels toegekend. Hierbij heeft niet altijd voor alle gewassen in de aanvraag een toekenning plaatsgevonden. Vijf aanvragen zijn toegekend mits er werd voldaan aan een bepaalde voorwaarden, zoals het co-financieren van de kosten, het aanleveren van een ondersteuningsbrief of het voldoen aan de criteria voor kleine toepassingen. Het aanleveren van een ondersteuningsbrief van de desbetreffende sector en de toelatingshouder en het voldoen aan de criteria voor kleine toepassingen zijn ook voor de andere aanvragen een vereiste, bij deze aanvragen ontbraken deze echter in de originele aanvraag. De overige aanvragen zijn afgekeurd, ingetrokken door de aanvrager of waren onvolledig.

In het aantal aanvragen bij het Fonds is een groei te zien over de jaren heen (zie figuur 3.1). Wel moet hierbij vermeld worden dat er in 2015 maar één aanvraagronde was in tegenstelling tot de andere jaren waarin er meerdere aanvraagrondes werden georganiseerd.

Figuur 3.1 Aantal aanvragen 4^{de} Fonds Kleine Toepassingen per jaar



* De cijfers voor 2021-2022 hebben betrekking op het Overbruggingsfonds en zijn nog niet compleet, omdat de afronding hiervan nog loopt. Het aantal aanvragen zal hierdoor uiteindelijk hoger uitvallen.

Bron: Administratie Fonds Kleine Toepassingen

Uiteindelijk zijn via 73 toegekende aanvragen toelatingen bij het Ctgb gerealiseerd. Verder zijn er nog 35 lopende aanvragen bij het Fonds die mogelijk kunnen resulteren in een toelating. Er zijn (nog) geen gegevens beschikbaar over het totaal aantal ingediende en toegekende aanvragen tijdens de aanvraagronde van het overbruggingsfonds. Na drie rondes staat de teller op 30 aanvragen.¹⁸

3.2 Leerervaringen evaluatie

In 2020 is het Fonds geëvalueerd, waarbij er naast een blik op de doelmatig en doeltreffendheid van het Fonds ook een aantal lessen zijn meegegeven voor een toekomstige aanpak.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Allereerst wordt er in de evaluatie gesteld dat het voormalige Fonds een bijdrage heeft geleverd aan het vergemakkelijken van de toelatingen van gewasbeschermingsmiddelen. Deze conclusie wordt voornamelijk getrokken uit het aantal toelatingen die zijn gerealiseerd met behulp van financiële ondersteuning vanuit het Fonds. De financiële ondersteuning die het Fonds biedt, kan echter niet de volledige omvang van de problematiek rondom kleine toepassingen oplossen. Zo bestaan er meerdere knelpunten die buiten het bereik van het Fonds vielen. De evaluatie stelt daarom dat het Fonds enkel heeft kunnen bijdragen aan de *vermindering* maar niet aan de *oplossing* van de problematiek van kleine toepassingen.

Wat betreft de doelmatigheid wordt in de evaluatie geconcludeerd dat het Fonds efficiënt heeft gefunctioneerd. Zo wordt geconcludeerd dat de taakverdeling tussen het bestuur, de toekenningscommissie en het secretariaat helder was en de onderlinge afstemming en samenwerking naar tevredenheid verliep. Er kon niet in beeld gebracht worden of de behandeling van aanvragen efficiënt is verlopen. Het Fonds heeft geen administratie bijgehouden van procesmatige zaken, zoals hoeveel tijd de behandeling van aanvragen gemiddeld duurt en welke en hoeveel vragen worden gesteld over de procedure welke termijn aanvragen worden afgehandeld en hoeveel tijd de verschillende taken kosten. Wel wordt de correspondentie met aanvragers bijgehouden en welke toegekende projecten tot een toelating hebben geleid. De evaluatie adviseert om bij een vervolg daarom te kijken of er eenvoudige aanpassingen gedaan kunnen worden om middels de administratie meer inzicht te kunnen krijgen in de efficiëntie van het Fonds.

¹⁸ Informatie verkregen op 8 februari 2023 vanuit het secretariaat de Toekenningscommissie van het Fonds.

Verbetersuggesties

Om het instrument vorm te geven is het van belang de verbetersuggesties van de evaluatie van het 4^{de} Fonds mee te nemen en te onderzoeken hoe deze geïmplementeerd kunnen worden. Zo geeft de evaluatie van het 4^{de} Fonds vijf concrete aanbevelingen mee voor de toekomstige aanpak. Op deze aanbevelingen zal – voor zover relevant voor de invulling van het instrument – voortgeborduurd worden in de verdere uitwerking van dit rapport.

1. Betrokkenheid belangenverenigingen vergroten

Het advies luidt om naast LTO en Croplife NL ook andere belangenverenigingen te betrekken bij het Fonds. Dit kan volgens de evaluatie tevens bijdragen aan een solide financiering van het Fonds.

2. Bekendheid Fonds vergroten

Er wordt gesteld dat er geen zicht is op de bekendheid van het Fonds. Daarmee blijft het onduidelijk of het Fonds de gehele sector heeft bereikt. In gesprekken die wij hebben gevoerd met producenten, distributeurs en toelatingshouders blijkt inderdaad dat het Fonds zelf en de ondersteuning die het Fonds bood, niet breed genoeg bekend waren.

3. Ondersteuning administratieve lasten organiseren

Naast financiële ondersteuning kan een toekomstig instrument ook aanvullende vormen van ondersteuning bieden. Zo is er met name behoefte aan ondersteuning bij het doorlopen van de beoordeling- en toelatingsprocedure bij het Ctgb. Zo hebben kleinere producenten doorgaans geen aparte registratieafdeling en kunnen zij hier geen volle capaciteit op zetten.

4. Aansluiting bij de toekomstvisie gewasbescherming 2030

Er wordt gesteld dat een toekomstig instrument kan aansluiten bij de ambities vanuit het UP2030 door enerzijds meer aandacht te besteden aan de criteria die zijn opgenomen in het reglement rondom biologische bestrijders. Daarnaast zou het instrument volgens de evaluatie meer invulling kunnen geven aan de ambitie om onderzoekskosten te financieren en bij uitzondering aanvraag- en toelatingskosten bij het Ctgb.

5. Internationale samenwerking benutten

Er worden ook meer kansen gezien in het benutten van internationale samenwerking, bijvoorbeeld binnen de Europese Minor Uses Coordination Facility. De samenwerking kan plaatsvinden op het gebied van onderzoek of om eenduidigheid te realiseren over kleine teelten. Vanuit het UP2030 lopen er verschillende acties met betrekking op harmonisatie.

4. Invulling toekomstig instrument

Vanuit de vergaarde informatie over de problematiek rondom kleine toepassingen, de lopende acties en de leerervaringen van het Fonds geven we in dit hoofdstuk weer welke elementen volgens respondenten bij de inrichting van het instrument van belang worden geacht.

4.1 Doelstelling

De doelstelling van het Fonds was: *'bij te dragen aan de vermindering van de problematiek van de kleine toepassingen door het vergemakkelijken van de toelating van middelen of biologische bestrijders*

voor deze toepassingen, teneinde een completer middelen- en maatregelenpakket te behouden dan wel te verkrijgen.”¹⁹ Volgens de evaluatie van het Fonds sluit deze doelstelling aan bij de behoeften van de sector. Wel wordt geadviseerd om bij een toekomstig instrument na te denken over manieren waarop de doelstelling beter kan aansluiten bij het realiseren van de gewenste effecten en resultaten van het Fonds. Zo zijn er in het voormalige Fonds geen aanvragen gedaan om de toelating van biologische bestrijders te vergemakkelijken. Ook is het niet duidelijk of het Fonds heeft bijgedragen aan een completer middelen- en maatregelenpakket, omdat er niet bekend was hoe het pakket er voor het bestaan van het Fonds eruitzag. Voor het toekomstige instrument is het daarom van belang om scherp te krijgen waaraan het Fonds dient bij te dragen, op welke manier dit zal gebeuren en hoe dit aangetoond kan worden.

Bij het vormgeven van een (nieuwe) doelstelling voor het toekomstige instrument hebben de geraadpleegde partijen uit het veld het volgende punt aangedragen dat belangrijk is om in acht te nemen:

- **Aansluiting bij het UP2023**

In de UP2030 wordt het doel gesteld dat gewassen in 2030 minder afhankelijk zijn van gewasbescherming. Waar het gebruik van gewasbescherming nog wel nodig blijft, wordt beoogd middelen met zo min mogelijk emissies naar het milieu en residuen op de producten te gebruiken. Het instrument kan aansluiten bij deze doelstelling door in de werkwijze knelpunten met betrekking tot de beschikbaarheid van gewasbescherming eerst proberen op te lossen met de inzet van laag-risicomiddelen, waaronder ook basisstoffen en bepaalde biologische middelen. Als er geen andere oplossingen voorhanden zijn, kan er gekeken worden naar reguliere middelen. Deze werkwijze werd ook gehanteerd bij het voormalige Fonds, maar werd niet als zodanig opgenomen in het reglement.

Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat er binnen de doelstelling van het instrument concreet aandacht besteed dient te worden aan de wens om tot een duurzamer middelen- en maatregelenpakket te komen voor kleine toepassingen. Daarnaast is uit de evaluatie van het voormalige Fonds gebleken dat er niet vastgesteld kan worden of het middelen- en maatregelenpakket completer is geworden, aangezien de niet vast gesteld is welk pakket er aan het begin van het Fonds beschikbaar is. Wat mogelijk wel vastgesteld kan worden, is of het middelen- en maatregelenpakket effectief is om ziekten, plagen en onkruiden te beheersen.

Bouwsteen toekomstig instrument:

- ✓ **Neem de ambitie uit het UP2030 om, naast een effectief ook tot een duurzaam middelen- en maatregelenpakket te komen, op in de doelstelling van het instrument.**
Vanuit UP2030 is de ambitie uitgesproken om in 2030 gewassen te beschermen op een manier dat er nagenoeg geen emissies naar het milieu worden uitgestoten en nagenoeg geen residuen op producten terechtkomen. Eén manier om dit te verwezenlijken is om het pakket aan gewasbeschermingsproducten zo veel mogelijk te verduurzamen. Door in de doelstelling van het instrument aandacht te besteden aan deze ambitie wordt deze ook geborgd. Zo kan er opgenomen worden in het reglement dat er bij de beoordeling van aanvragen eerst wordt gekeken naar effectieve oplossingen met een laag risico voor mens, dier en milieu. Als deze opties niet voorhanden zijn, zal er gekeken moeten worden naar reguliere middelen om het knelpunt aan te pakken. Het opnemen van deze werkwijze in het reglement draagt tevens bij aan de transparantie van de werkwijze van het instrument.

¹⁹ Fonds Kleine Toepassingen Gewasbeschermingsmiddelen, *Reglement Fonds Kleine Toepassingen* (versie 3.2), artikel 2.1.

4.2 Doelgroep

Afbakening doelgroep

Er kan op verschillende manieren gekeken worden naar de doelgroep van het instrument. Enerzijds is dit de gewasbeschermingsindustrie die zich aan de aanbodzijde bevinden. Zij dienen gestimuleerd te worden om producten voor kleine toepassingen op de markt te brengen. Anderzijds wordt gesteld dat het instrument met name in het leven wordt geroepen om knelpunten in de verschillende teeltsectoren op te lossen (vraagzijde). Het instrument bedient zo de teeltsectoren (vraagzijde) door de aanbodzijde van gewasbescherming te stimuleren.

Bij het voormalige Fonds konden daarom zowel de verschillende partijen aan de aanbodzijde, zoals toelatingshouders, producenten en distributeurs een aanvraag indienen als de CEMP's namens de teeltsectoren. De rol van de CEMP's als aanvrager wordt door respondenten gezien als zeer waardevol. Respondenten stellen dat de CEMP's voor een groot deel hebben gezorgd dat de juiste aanvragen bij het voormalige Fonds terecht kwamen, waardoor knelpunten in de teeltsectoren opgelost konden worden. In een toekomstig instrument mag deze rol van de CEMP's volgens hen niet ontbreken. Vanuit de gesprekken zijn dan ook geen signalen gevonden die erop wijzen dat de brede doelgroep van het voormalige Fonds, aangepast zou moeten voor het nieuwe instrument.

Bereik doelgroep

Uit de evaluatie van het Fonds blijkt dat er geen zicht is op de mate waarin het Fonds alle mogelijke aanvragers weet te bereiken. Om de effectiviteit van het toekomstige instrument te vergroten dient er daarom nadrukkelijk aandacht besteed te worden aan het vergroten van de bekendheid van het instrument. Dit is tevens ook één van de aanbevelingen die de evaluatie van het Fonds aandraagt. Ook in de gevoerde gesprekken voor dit onderzoek met toelatingshouders, producenten en distributeurs bleken niet alle partijen op de hoogte te zijn van de mogelijkheden van het Fonds. Zo was niet iedereen bekend met de mogelijkheid ondersteuning te ontvangen voor onderzoekskosten of voor ontheffingen voor biologische bestrijders. Verder was ook niet iedereen bekend met de route naar het Fonds. Daarnaast bleek de mate waarin belangenverenigingen betrokkenheid waren bij het instrument invloed te hebben op de bekendheid van het Fonds, haar mogelijkheden en procedures bij leden.

De evaluatie van het Fonds kaart ook aan dat met name partijen die zich bezighouden met biologische middelen nog geen gebruik hebben gemaakt van het Fonds. Het inzetten het bekendmaken van deze doelgroepen met het toekomstige instrument werkt dan ook mogelijk bevorderend voor de toelating van meer biologische middelen voor kleine toepassingen. Aanvullend werd er in gesprekken aangedragen dat kleinere ondernemingen zoals startups, mogelijk niet bekend waren met het Fonds en de weg er naartoe. Men ziet dit als gemiste kans, omdat juist deze partijen de financiële ondersteuning goed kunnen gebruiken. Zo zouden kleinere bedrijven met een vergoeding voor onderzoekskosten (een optie die in het voormalige Fonds beperkt is aangevraagd), mogelijk juist geholpen zijn. Grotere bedrijven gaven aan deze niet altijd aan te vragen omdat ze de onderzoeken al paraat hadden of besloten om deze zelf te betalen.

Bouwsteen toekomstig instrument:

- ✓ **Zet in op het breed bekendmaken van het instrument, en de route ernaartoe haar mogelijkheden, met name bij doelgroepen die nog onbekend waren met voormalige Fonds Kleine Toepassingen.**

Om het toekomstige instrument zo effectief mogelijk te laten werken is een brede bekendheid nodig van het bestaan van het instrument, haar mogelijkheden en de route ernaartoe. Met name naar bedrijven die zich bezighouden met laag-risicomiddelen dient hiervoor extra actie ondernomen te worden. Eén manier is om deze bekendheid te stimuleren is door het o.a. betrekken van de belangenvereniging Artemis. Geef de verschillende betrokken partijen vervolgens de verantwoordelijkheid om het instrument, de mogelijkheden en de route ernaartoe breed bekend te maken bij hun achterban. Tegelijkertijd moet er gekeken worden naar welke bedrijven men met deze aanpak nog niet bereikt en hoe ook kleinere bedrijven zoals startups bekend kunnen worden met instrument. Door hierop in te zetten zal zo de diversiteit aan bedrijven die gebruik maakt van het instrument toenemen. Dit kan uiteindelijk ook leiden tot een meer divers, duurzaam en effectiever middelen- en maatregelenpakket.

4.3 Reikwijdte

In deze paragraaf zullen de verschillende middelen waarvoor het instrument ondersteuning kan bieden, uitgelicht worden. Hierbij wordt er telkens gekeken naar drie dimensies:



1. **Relevantie:** Sluit de ondersteuning van dit product aan bij de doelstelling van het instrument?



2. **Knelpunten:** Welke specifieke knelpunten rondom het op de markt brengen van de middelen of maatregelen voor kleine toepassingen kunnen geïdentificeerd worden?



3. **Oplossingen:** Hoe kan het instrument deze knelpunten verminderen?

De specifieke knelpunten bij de diverse middelen zijn gesignaleerd tijdens de gesprekken met de respondenten. De onderstaande lijst is dan ook niet uitputtend, maar geeft een beeld van de voornaamste knelpunten die gesignaleerd worden door de respondenten.

De middelen die besproken zullen worden, zijn aangedragen in de beschreven actie in het UP2030 om tot een vervolg van Fonds te komen of ter sprake gekomen tijdens de gevoerde gesprekken met respondenten. De middelen bestaande uit werkzame stoffen die in aanmerking komen om vervangen te worden (*candidates for substitution*), zijn niet uitvoerig aan bod gekomen tijdens de gesprekken, echter heeft een enkele respondent wel aangekaart dat het vergoeden van kosten voor deze middelen in een nieuw instrument niet in lijn zou zijn met de ambitie van het UP2030 om bepaalde middelen met een relatief hoog risico voor mens, dier en milieu uit te faseren. Bij de beslissing om deze middelen wel of niet mee te nemen in het instrument zal een afweging gemaakt dienen te worden tussen het risico van het middel en de oplossing die het kan bieden.

Reguliere middelen



Het UP2030 heeft als doel een situatie vorm te geven waarin gewassen nagenoeg zonder emissies naar het milieu en nagenoeg zonder residuen op producten beschermd worden. UP2030 stelt ook dat in een weerbaar teeltsysteem met weerbare rassen en gewassen aantasting door ziekten, plagen en onkruiden te kunnen voorkomen, beheersen en bestrijden, de inzet gewasbeschermingsmiddelen noodzakelijk blijft. Indien mogelijk gaat de voorkeur uit naar steeds specifiekere en gerichtere toepassingen van middelen en laag-risicomiddelen, waaronder de zogenoemde biologische middelen. Zoals ook in paragraaf 4.1 besproken kunnen reguliere middelen ondersteund worden wanneer er geen andere (duurzame) optie voor handen is om het knelpunt effectief op te lossen. In deze gevallen blijft het ondersteunen van reguliere middelen door een toekomstig instrument relevant.



Het knelpunt dat met name voor het op de markt brengen van reguliere middelen voor kleine toepassingen is genoemd, zijn de hoge kosten voor de toelating in vergelijking met de toekomstige opbrengsten (zie paragraaf 2.1). Zo ontstaat er een risico op een incompleet en ineffectief middelen- en maatregelenpakket voor bepaalde teelten. De kosten voor de dossiervorming en toelating, complexe wet- en regelgeving en de duur van dit proces vormen hierbij de grootste knelpunten.



Een toekomstig instrument kan, net als het voormalige Fonds, kosten voor de toelating (residuonderzoek, effectiviteitsonderzoek en aanvraag- en beoordelingskosten) vergoeden om te stimuleren dat deze producten voor kleine toepassingen op de markt komen.

Voor het terugdringen van de lange duur van het proces, is er voor het instrument geen duidelijke rol gevonden. Wel zou het instrument (kleinere) bedrijven in de gewasbeschermingsmiddelenindustrie kunnen ondersteunen bij de dossiervorming voor een aanvraag en het doorlopen van de toelatingsprocedures door externe deskundigheid aan te bieden. Op dit moment zijn er ook mogelijkheden om bij de NVWA of Ctgb vragen te stellen en advies in te winnen. Respondenten kaarten echter aan dat deze partijen het ook vaak druk hebben en er niet altijd ruimte is om een langere tijd met hen te sparren over bepaalde zaken. De behoefte aan deze vorm van langdurig extern advies en ondersteuning werd door meerdere respondenten aangekaart. Dit sluit tevens aan op de eerdere aanbeveling van de evaluatie van het Fonds om ook andere vormen van ondersteuning te bieden, zoals het inhuren van externe capaciteit.

Laag-risicomiddelen



In lijn met de transitie naar weerbare teeltsystemen en planten waarbij gewasbescherming nagenoeg geen emissies naar het milieu en residuen op producten achterlaat, worden telers aangemoedigd om gewasbeschermingsmiddelen te gebruiken met een laag risico voor mens, dier en milieu. Deze middelen moeten echter wel beschikbaar zijn voor hun gewassen. Het ondersteunen bij het op de markt brengen van laag-risicomiddelen voor kleine toepassingen zou daarom volgens respondenten een belangrijk speerpunt van het nieuwe instrument moeten zijn.



Laag-risicostoffen volgden altijd dezelfde aanvraag- of beoordelingsprocedure bij het Ctgb als andere werkzame stoffen. Sinds 1 januari 2023 is er echter voor laag-risicomiddelen een verkorte uitbreidingsprocedure voor kleine toepassingen mogelijk bij het Ctgb. Voor de laag-risicomiddelen geldt dat ze zonder verdere beoordeling met kleine toepassingen kunnen worden uitgebreid. Dit kost volgens het Ctgb minder uren en brengt voor de aanvrager minder kosten met zich mee. In sommige gevallen blijft een beperkte beoordeling nodig.



Voor laag-risicomiddelen waar nog steeds (beperkte) beoordeling nodig blijft kunnen deze kosten (onderzoekskosten en aanvraag- en beoordelingskosten bij het Ctgb)

vanuit het nieuwe instrument vergoed worden. Ook kunnen bedrijven profiteren van het inhuren van de eerder besproken externe deskundigheid/capaciteit.

Daarnaast wordt er door respondenten gevraagd om bij signalering van een knelpunt actief naar oplossingen te blijven zoeken in de hoek van laag-risicomiddelen en het bedrijfsleven aan te blijven moedigen om met deze stoffen op de markt te komen. Hiervoor lopen verschillende acties (zie paragraaf 2.2). Daarnaast benoemen respondenten dat telers tegelijkertijd goed op de hoogte gehouden moeten worden over de mogelijkheden en het gebruik van laag-risicomiddelen. Dit hoeft geen directe actie vanuit het instrument te zijn, maar dient wel gelijktijdig te gebeuren, zodat de middelen na toelating ook daadwerkelijk gebruikt zullen worden.

Basisstoffen



Basisstoffen zijn al voor andere doeleinden op de markt (voorbeelden van basisstoffen zijn middelen zoals bier en azijn). Basisstoffen hebben per definitie een laag risico. Het gebruik van deze stoffen als gewasbeschermingsmiddel wordt dan ook net als andere laag-risicostoffen aangemoedigd vanuit het UP2030. Daarom is ook de wens vastgelegd om in het vervolg toepassingen basisstoffen te stimuleren.



Toepassingen van basisstoffen zijn net als kleine toepassingen minder aantrekkelijk voor producenten. Een basisstof is immers al voor een ander doel op de markt en mag niet gepromoot en verkocht worden als gewasbeschermingsmiddel zonder toelating. Wel mag het gebruikt worden als gewasbeschermingsmiddel. De geraadpleegde producenten, toelatingshouders en distributeurs vertellen bijna allemaal op dit moment geen acties te ondernemen rondom basisstoffen, omdat het niet rendabel is, toepassingen van basisstoffen volgens hen vaak niet de oplossing voor het knelpunt zijn en er weinig bescherming is voor de ontwikkelen die men doet.



Op dit moment wordt een project gestart om gewasbeschermingsproblemen uit de praktijk op te kunnen lossen door het aanvragen van goedkeuringen voor basisstoffen of uitbreidingen in de toepassing van bestaande basisstoffen (zie paragraaf 2.2).

Het aanvragen van onderzoekskosten en aanvraag- en beoordelingskosten voor de toelatingen van kleine toepassingen van basisstoffen was ook in het voormalige Fonds mogelijk, maar hier is slechts twee keer gebruik van gemaakt. Omdat het op de markt brengen van toepassingen voor basisstoffen niet interessant is voor toelatingshouders (omdat het middel al op de markt is), moet er mogelijk een andere weg bewandeld worden om basisstoffen te integreren in het pakket aan gewasbescherming. Respondenten stellen dat er met name onderzoek nodig is naar het gebruik van basisstoffen en voorlichting bij telers over de werking van basisstoffen.

Mede door de lopende acties op basisstoffen en de onduidelijkheid is er nog bestaat over het gebruik ervan kan er nog geen duidelijke rol voor het instrument geïdentificeerd worden door respondenten. Bij afloop van de huidige acties zou opnieuw gekeken kunnen worden of hier behoefte aan is. Wel kan het instrument de mogelijkheid om kosten zoals effectiviteitsonderzoek en aanvraag- en beoordelingskosten te vergoeden, behouden voor mogelijke toekomstige behoeften. Een vergoeding van externe deskundigheid is voor dit middel mogelijk minder logisch, omdat aanvragen beperkt vanuit de gewasbeschermingsmiddelenindustrie zullen komen.

Naast de bovenstaande gewasbeschermingsmiddelen zijn er ook andere producten en maatregelen aangedragen waarbij een toekomstig instrument enkele drempels voor het op de markt brengen van deze producten, weg zou kunnen nemen. Het gaat hierbij om biologische bestrijders, biostimulanten en maatregelen in de experimentele setting.

Biologische bestrijders



Biologische bestrijding berust op het uitzetten van natuurlijke vijanden van de veroorzakers van de ziekten en plagen. Dit zijn bijvoorbeeld roofmijten en sluipwespen. Deze bestrijders vallen niet onder gewasbeschermingsmiddelen. Voor het gebruik van sommige natuurlijke bestrijders moet een ontheffing worden geregeld in het kader van de Wet natuurbescherming. De inzet van biologische bestrijders kan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen voorkomen. Dit maakt de ondersteuning van de toelating van deze middelen voor kleine toepassingen interessant voor het toekomstige instrument.



Een punt dat naar boven kwam tijdens de evaluatie van het Fonds is dat de producenten van biologische bestrijders mogelijk minder goed bekend waren met het voormalige Fonds, waardoor zij geen aanvragen hebben ingediend. De geraadpleegde respondenten onderstrepen dit en voegen hieraan toe dat de ontheffingskosten van €800,- tevens geen knelpunt vormen en dat de aanvragen om deze reden ook grotendeels uitbleven. Wat het op de markt brengen van biologische bestrijders moeilijk maakt is volgens hen eerder de strenge eisen rondom het introduceren van uitheemse natuurlijke vijanden.



Er zal gekeken moeten worden of van de optie om een ontheffing te vergoeden voor biologische bestrijders gebruik wordt gemaakt wanneer het instrument onder de hiervoor relevante doelgroep beter bekend is.

Biostimulanten



Sommige respondenten merken op dat zij ook graag een ondersteuning voor biostimulanten terugzien in het instrument. Biostimulanten dragen bij aan weerbare plant- en teeltsystemen door ervoor te zorgen dat voedingsstoffen efficiënt gebruikt worden om de tolerantie voor abiotische stress te verhogen, waardoor er uiteindelijk minder gewasbeschermingsmiddelen en maatregelen nodig zullen zijn. Biostimulanten dragen hiermee bij aan de weerstand en groei van de plant maar hebben geen direct effect op biotische stress (plagen en ziekten) en worden daarom ook niet aangemerkt als gewasbeschermingsmiddel. Biostimulanten vallen dan ook onder andere wetgeving en zijn Europees gereguleerd in de Europese Meststoffenverordening (EU 2019/1009).

In het UP2030 wordt gesproken over het bieden van voldoende bouwstenen aan de agrarische ondernemer, waarmee deze de teeltsystemen weerbaarder kan maken tegen ziekten, plagen en onkruiden en de noodzaak om in te grijpen tot een minimum beperkt blijft. Biostimulanten kunnen één van die bouwstenen zijn en een oplossing bieden voor de verschraving van het beschikbare pakket aan gewasbeschermingsmiddelen. De stimulatie van deze middelen kan daarom, ondanks de andere status van biostimulanten, relevant zijn voor het instrument.



Biostimulanten hebben een wezenlijk andere functie dan de producten die door het Fonds eerder werden vergoed. Doordat biostimulanten opgenomen zijn in de Europese Meststoffenverordening (EU 2019/1009), en erkend worden als landbouw productiemiddelen, is het mogelijk een CE-markering voor deze producten aan te vragen. Door deze CE-markering kan het product vrij verhandeld worden in Europa, omdat onder andere de werking en de veiligheid getoetst worden. De lijst met opgenomen biostimulanten in de verordening is niet uitputtend, wat kan leiden tot een 'kaalslag' van biostimulanten als Nederland enkel biostimulanten toelaat met CE-markering.²⁰ Om deze kaalslag te voorkomen, blijft het in Nederland vooralsnog mogelijk om biostimulanten zonder CE-markering op de markt te brengen.²¹

²⁰ BO Akkerbouw, *Brief aan de minister van LNV betreft de nationale wetgeving biostimulanten*, 26 april 2022

²¹ Minister van LNV, *Reactie op brief 'nationale wetgeving biostimulanten'*, 5 juli 2022

Biostimulanten worden niet getoetst aan dezelfde toelatingseisen als gewasbeschermingsmiddelen en hoeven (in Nederland) niet te voldoen aan de eisen rondom een CE-markering. Als de Nederlandse situatie verandert en een CE-markering verplicht wordt voor biostimulanten kunnen er, met name voor kleine bedrijven, knelpunten ontstaan bij het opbrengen voor de kosten rondom het verkrijgen van een CE-markering. Hierdoor kan ook de beschikbaarheid van biostimulanten voor kleine toepassingen in gevaar komen.



Op dit moment bestaat er nog onduidelijkheid over hoe de wet- en regelgeving rondom biostimulanten in Nederland zich de komende jaren zal ontwikkelen. Mocht de Nederlandse situatie veranderen en een CE-markering verplicht worden voor het op de markt brengen van biostimulanten, dan zou het instrument het op de markt brengen van biostimulanten kunnen ondersteunen door onderzoekskosten te vergoeden en mogelijk deskundige ondersteuning te bieden.

Maatregelen in de experimentele setting



In het UP2030 wordt vermeld dat een vervolg op het Fonds ook bij zou kunnen dragen aan het uitproberen van maatregelen in experimentele setting. In het UP2030 wordt niet verder gespecificeerd wat dit in zou kunnen houden. In gesprekken met respondenten wordt er voornamelijk gedacht aan het bieden van experimenteer-ruimte om met laag-risicomiddelen, waaronder biologische middelen, en methoden aan de slag te gaan of met innovatieve technieken zoals precisietechnieken of drones. Verschillende acties zijn vanuit het UP2030 al opgezet om innovaties verder te helpen, zoals de Nederlandse Proeftuin Precisielandbouw (NPPL) en een tal van verschillende (sectorale en regionale) pilotprojecten die publiek/privaat gefinancierd zijn. Ook wordt er bij het Ctgb experimenteer-ruimte gefaciliteerd. Deze ontheffing maakt het mogelijk om te experimenteren met nog niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddelen. Een ontheffing geldt voor een beperkte periode, beperkte omvang en moet kunnen leiden tot een aanvraag. De vraag is hierbij wat een toekomstig instrument aan de al bestaande acties bijdraagt.



Respondenten kaarten met name aan dat veel experimentele ideeën nog verder ontwikkeld dienen te worden met behulp van praktische onderzoek, voordat zij op de markt gebracht kunnen worden. Andere knelpunten die respondenten aangeven hebben voornamelijk te maken met de wet- en regelgeving. Zo zijn er volgens de respondenten nog geen passende meetprotocollen en beoordelingssystematieken voor alle verschillende innovatieve ideeën. Dit zorgt niet alleen voor extra en mogelijk onnodige (onderzoeks)kosten, maar zorgt ook voor afkeuring van deze maatregelen op basis van de standaard protocollen. Wanneer er nog weinig ervaring is met het beoordelen nieuwe middelen of maatregelen, kan de onduidelijkheid de toelating vertragen en ook staken.



Het bovengenoemde knelpunt met betrekking tot de wet- en regelgeving kan mogelijk verminderd worden door een mogelijkheid te creëren om deskundigheid in te huren. Respondenten signaleren de behoefte aan een externe capaciteit die helpt met het opstellen van de benodigde dossiervorming en hen door de procedures begeleidt. Iemand die hen een stap verder kan brengen. Juist omdat er vaak nog veel onduidelijkheid bestaat over welke stappen genomen moeten worden voor het op de markt brengen van innovatieve middelen en maatregelen. Zeker voor kleinere producenten, waarbij er geen aparte registratieafdeling bestaat, kan dit innovatieve ideeën naar een volgend niveau brengen.

Daarnaast benoemen respondenten uiteenlopende innovatieve methoden, middelen of materialen, waardoor het opzetten van ondersteuning bemoeilijkt wordt aangezien verschillende innovatieve ideeën mogelijk verschillende stimulering behoeven. Zo kan

het ene idee geholpen zijn met een vergoeding van onderzoekskosten voor doorontwikkeling, terwijl het andere idee mogelijk juist gebaat zou zijn bij het faciliteren van een experimenteerruimte. Daarnaast bestaan er ook verschillende wettelijke kaders voor de diverse opties. Ook zijn er geen duidelijke drempels gevonden, behalve wet- en regelgeving, waar de al bestaande initiatieven niet al op inspelen. Een duidelijke rol voor het toekomstige instrument is daarom nog niet gevonden. Mogelijk dient er per innovatie gekeken worden wat nodig is om deze naar de volgende fase te brengen en uiteindelijk op de markt. Ook hiervoor kan het inzetten van de bovengenoemde deskundigheid helpen.

Vormen ondersteuning

De bovenstaande analyse rondom de reikwijdte van het instrument geeft verschillende suggesties voor acties die opgenomen kunnen worden in het instrument. Zo zijn er uiteindelijk drie verschillende acties aangedragen voor het nieuwe instrument:

- **Het vergoeden van de toelatingskosten bij het Ctgb**

Uit de gesprekken blijkt dat het vergoeden van aanvraag- en beoordelingskosten bij het Ctgb en onderzoekskosten nog steeds nodig wordt geacht om het op de markt brengen van diverse gewasbeschermingsmiddelen voor kleine toepassingen te stimuleren. Daarnaast was er bij het voormalige Fonds ook de optie om trusteekosten te laten vergoeden. Twee procent het totale toegekende bedrag van het Fonds werd besteed aan dit doeleinde. Ondanks dat dit een klein percentage is, geeft de NVWA in de gesprekken aan dat het bestaan van deze mogelijkheid wel van belang is voor de toelating van bepaalde middelen. Voor de uitwerking van het nieuwe instrument zal de rol van de trustee dan ook nader verkent en uitgewerkt moeten worden.

- **Aanbieden of vergoeden van inzet van deskundigheid/consultants**

Aanvullend aan de al bestaande vormen van financiële ondersteuning is er in dit onderzoek naar voren gekomen dat er een behoefte bestaat aan het inhuren van externe deskundigheid rondom de toelatingsprocedure. Met name als het gaat om afwijkende situaties, zoals bijvoorbeeld een nieuwe toedieningsmethode in combinatie met een middel in een lage dosering. Enerzijds kan de NVWA deze rol vervullen via het al ingerichte Loket kleine toepassingen en zijn er ook bij het Ctgb mogelijkheden om vragen te stellen, anderzijds geven respondenten aan dat er ook behoefte is aan langdurigere ondersteuning en iemand die hen ondersteunt bij het samenstellen van het dossier en die hen door het toelatingsproces begeleidt. Respondenten kaarten aan dat zij graag willen sparren met een deskundige over welke routes zij het best kunnen nemen en wat daar voor nodig is. Dit sluit deels aan bij de eerdere aanbeveling vanuit de evaluatie van het Fonds, waar werd geschetst dat er behoefte was aan externe capaciteit met betrekking tot de administratieve lasten van de toelatingsprocedure. Voor deze behoefte kan er in het toekomstige instrument gekeken worden naar een mogelijkheid om de kosten voor het inhuren van deskundigheid te vergoeden. Daarnaast is het ook een mogelijkheid om na te gaan hoe de al bestaande loketten bij de NVWA en het Ctgb deze behoefte kunnen vervullen.

- **Vergoeden ontheffingen voor biologische bestrijders**

In het voormalige fonds zijn geen aanvragen binnengekomen voor biologische bestrijders. Hiervoor zijn twee redenen aangedragen, namelijk de onbekendheid van het Fonds en de lage kosten voor een ontheffing. Het is niet duidelijk welk van deze twee redenen de boventoon voert. Er kan daarom gekeken worden of er mogelijk wel aanvragen binnenkomen voor deze optie wanneer de bekendheid van het fonds wordt uitgebreid.

Daarnaast is gekeken welke opties er zijn om maatregelen in de experimentele setting te ondersteunen. Hiervoor werden diverse opties aangedragen, die alle verschillende soorten ondersteuning behoeven en vaak onder verschillende wettelijke kaders vallen. Dit maakt het inregelen van ondersteuning binnen het toekomstige instrument lastig. De bovengenoemde deskundigheid kan wel per innovatietraject ingezet worden om te kijken welke volgende stappen er gezet kunnen worden en wat daarvoor nodig is. Mocht er in de toekomst toch een duidelijke rol voor het toekomstig instrument gevonden worden, bijvoorbeeld in het vergoeden van de kosten van specifieke ontheffingen waarin men vastloopt, dan zou het instrument hierop kunnen inspelen.

In het onderstaande schema zal per type middel worden samengevat welke acties het instrument mogelijk kan ondernemen volgens respondenten (zie tabel 4.1).

Tabel 4.1 **Overzicht van mogelijke stimulering toekomstige instrument per type middel**

Type	Vergoeding toelatingskosten	Externe deskundigheid	Vergoeding ontheffingen
Reguliere middelen	X	X	
Laag-risicomiddelen	X	X	
Basisstoffen	X		
Biologische bestrijders			X*
Maatregelen in de experimentele setting		X	**
Biostimulanten	**	**	

* Over de effectiviteit van deze optie bestaat nog twijfel.

** Hiervoor is op dit moment geen afgebakende rol gesignaleerd voor het toekomstig instrument. Wel kunnen deze acties in de toekomst mogelijk nodig blijken wanneer wet- en regelgeving verandert of een duidelijke behoefte ontstaat.

Uit de bovenstaande inzichten zijn de volgende bouwstenen voor een toekomstig instrument te destilleren:

Bouwsteen toekomstig instrument:

- ✓ **Behoud flexibiliteit in de reikwijdte van het instrument, zodat ook toekomstige knelpunten, verminderd kunnen worden.**
Over de toelatingsprocedure van sommige middelen bestaat nog onduidelijkheid. Zo is een CE-markering voor biostimulanten tot op heden nog niet verplicht in Nederland. Als dit mogelijk verandert zullen meerdere producten, voor kleine toepassingen, wegvallen. Om ook in te kunnen spelen op knelpunten die zich in de toekomst kunnen voordoen dient het instrument flexibel te zijn in haar te bieden ondersteuning.

Bouwsteen voor het toekomstige instrument:

- ✓ **Bied ook ondersteuning in de vorm van deskundigheid die toelatingshouders, producenten en distributeurs kunnen benutten om hen te helpen met de dossiervorming en hen te begeleiden tijdens de toelatingsprocedure.**

De deskundigheid van de NVWA die in het voormalige Fonds werd verschaft via het loket is nog steeds van groot belang volgens respondenten. Via dit loket kan men eenvoudig met vragen aankloppen. Ook bij het Ctgb kan men terecht met vragen. Vanwege complexe wet- en regelgeving bestaat er vanuit toelatingshouders echter behoefte aan extensievere deskundige begeleiding waarmee zij bijvoorbeeld een aantal uur kunnen sparren. Zo zouden respondenten geholpen zijn met de ondersteuning van een consultant die hen helpt bij de dossiervorming en hen begeleidt door de gehele toelatingsprocedure. Voor deze behoefte kan in het toekomstige instrument gekeken worden naar een mogelijkheid om de kosten voor het inhuren van deskundigheid te vergoeden. Een andere optie is om te verkennen of de NVWA of het Ctgb deze behoefte kan vervullen. Zeker voor kleinere bedrijven met beperkte capaciteit en ervaring met de toelatingsprocedures kan deze ingehuurde deskundigheid een groot verschil maken voor het op de markt brengen van gewasbescherming voor kleine toepassingen. Ook innovatieve ideeën kunnen zo een stap verder worden gebracht.

Niet alle gesignaleerde knelpunten zullen in het instrument verminderd kunnen worden. Deze knelpunten en hun oplossing zullen daarom opgemerkt worden als 'overige bouwstenen voor de toekomst'.

Overige bouwsteen voor de toekomst:

- ✓ **Besteed gelijktijdig ook aandacht aan voorlichting richting telers en adviseurs rondom het inpassen van verschillende materialen, methoden en middelen als onderdeel van de IPM-aanpak.**

De verwachting is dat het effect van het instrument niet optimaal zal zijn, wanneer het gebruik van bepaalde middelen en maatregelen met een laag risico voor mens, dier en milieu achterblijft. Verschillende respondenten kaarten daarom aan dat met name voor het gebruik van duurzame en innovatieve middelen en maatregelen ingezet dient te worden op voorlichting richting telers.

4.4 Financiering

Inschatting kosten ondersteuning

Om een inschatting te geven hoeveel geld nodig is om de bovenstaande typen ondersteuning te vergoeden hebben we ons deels gebaseerd op de ervaringen met het voormalige Fonds. Omdat de typen kosten van dit Fonds en het toekomstige instrument deels overeenkomen, nemen we gemiddelden voor zowel het aantal aanvragen als de gemiddelde ondersteuning per aanvraag als vertrekpunt. Daarbij gaan we uit van twee varianten, namelijk:

- een scenario waarin een vergelijkbaar aantal aanvragen voor ondersteuning ingediend worden (hierna aangeduid met 'vergelijkbaar'). Hierbij is gekeken naar de laatste drie jaar van het Fonds, waarbij sprake is van gemiddeld 30 aanvragen van gemiddeld (afgerond) €16.000 aan kosten;
- een scenario waarin meer aanvragen voor ondersteuning ingediend worden ('groei'). We ramen hierbij dat gemiddeld 40 aanvragen toegekend worden (in plaats van 30).

Deze twee varianten combineren we al dan niet met een aanvulling om eventueel ook de inhuren van externe deskundigheid te ondersteunen ('extra'). Vooralsnog schatten we in dat dit gemiddeld vijf keer per jaar gehonoreerd gaat worden met een gemiddelde kostprijs van 10.000 euro. Combineren

we deze zaken dan volgen hieruit vier scenario's (zie tabel 4.2).

Tabel 4.2 Financiering scenario's voor het toekomstige instrument

Originele kosten		Extra kosten	
Aanvraag- en beoordelingskosten, onderzoekskosten en trusteekosten		Inhuren deskundigheid	
Scenario 1: vergelijkbaar			
Gemiddeld aantal toekenningen per jaar	30		
Gemiddeld toegekende bedrag	€16.000		
Totaal per jaar	€480.000		
Scenario 2: vergelijkbaar + extra			
Gemiddeld aantal toekenningen per jaar	30	Aantal trajecten	5
Gemiddeld toegekend bedrag	€16.000	Gemid. kosten	€10.000
Totaal	€480.000	Totaal extra	€50.000
Totaal per jaar			€530.000
Scenario 3: groei			
Gemiddeld aantal toekenningen per jaar	40		
Gemiddeld toegekend bedrag	€16.000		
Totaal per jaar	€640.000		
Scenario 4: groei + extra			
Gemiddeld aantal toekenningen per jaar	40	Aantal trajecten	5
Gemiddeld toegekend bedrag	€16.000	Gemid. kosten	€10.000
Totaal	€640.000	Totaal extra	€50.000
Totaal per jaar			€690.000

N.B.: de bovenstaande cijfers zijn gebaseerd het voormalige fonds, waarin de gemiddelde toegekende bedragen bestaan uit aanvraag- en beoordelingskosten, kosten voor effectiviteitsonderzoek en residuonderzoek en trusteekosten.

Dekking kosten instrument

De betrokkenheid van de brancheorganisaties werd genoemd als één van de succesfactoren van het voormalige Fonds. Dit had deels te maken met de inhoudelijke betrokkenheid, maar ook met de bijdrage van de brancheorganisaties in de kosten. Zoals hiervoor aangegeven, werd voorheen 'aan de voorkant' middelen ingelegd vanuit de overheid (lees het ministerie van LNV) en het bedrijfsleven. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat deze manier van financiering geen optie is voor het nieuwe instrument. Vandaar dat een alternatieve aanpak wenselijk is, die ook bij vertegenwoordigers van de verschillende brancheorganisaties is getoetst (en waarvoor voldoende draagvlak bestaat om verder samen uit te werken), namelijk de 'case-by-case' benadering.

Dit houdt in dat – als het ministerie van LNV opnieuw maximaal 50% van de te vergoeden kosten van de ondersteuning financiert – de resterende 50% door het bedrijfsleven gefinancierd wordt. Een belangrijk verschil is dan dat partijen niet bij voorbaat geld inleggen maar per aanvraag het resterende bedrag bijpassen. Een belangrijk voordeel van deze aanpak is dat niet bij voorbaat een verdeelsleutel over sectoren (brancheorganisaties) afgesproken hoeft te worden. Dit is het resultaat van de aanvragen die ingediend worden.

Uitvoeringskosten

Met het nieuwe instrument zijn, naast de kosten voor de ondersteuning, ook uitvoeringskosten gemoeid. In het voormalige Fonds werd een deel van de uitvoering verzorgd door NVWA, LTO en Croplife NL. Bij deze partijen ging het hierbij om het beschikbaar stellen van (in kind) capaciteit/

deskundigheid voor de toekenningscommissie, het stichtingsbestuur en het penningmeesterschap. Croplife NL heeft aangegeven bij een nieuw instrument het penningmeesterschap aan een andere partij te willen overdragen. De NVWA had het secretariaat van de toekenningscommissie en daarmee grotendeels de administratie op zich genomen. Ook het administratieve deel van een toekomstig instrument zal elders belegd moeten worden, omdat NVWA deze rol niet voor zichzelf weggelegd ziet.

In een nieuw instrument zullen de uitvoeringskosten deels bepaald worden door de vorm van het instrument (zie hoofdstuk 5) en – in het verlengde hiervan – wie aangesteld wordt als uitvoeringsorganisatie. Mocht besloten worden om het toekomstige instrument via een subsidieregeling in te vullen, dan ligt een rol van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) voor de hand. In dat geval zal een kosteninschatting van RVO voor de uitvoering verkregen moeten worden. Mocht (wederom) gekozen worden voor een fonds, dan kan de administratieve organisatie door het ministerie van LNV en de te betrekken brancheorganisaties worden geregeld.

Los van eventuele eenmalige inrichtingskosten, kan op basis van de ervaringen met het voormalige fonds een inschatting gemaakt worden van de verwachte uitvoeringskosten voor de behandeling van aanvragen en het financiële beheer van het Fonds. Navraag bij de NVWA en Croplife NL leerde dat de eerstgenoemde organisatie naar schatting circa 1 dag per week besteedde aan de haar administratieve werkzaamheden. De financiële ondersteuning vanuit Croplife NL bedroeg gemiddeld genomen ongeveer 0,25 dag per week. Dit is onder de voorwaarde dat de procedures soepel verlopen, zonder nadere bijzonderheden en onder de voorwaarde dat iedereen snel reageert op verzoeken. Vertaald naar de verschillende scenario's levert dit de volgende raming van jaarlijkse tijdsinzet op (die gekapitaliseerd dient te worden om een schatting van de kosten te verkrijgen):

- scenario 1: 1,25 dagen per week;
- scenario 2: 1,45 dagen met ophogingsfactor 1,16 (35 in plaats van 30 toekenningen);
- scenario 3: 1,66 dagen met ophogingsfactor 1,33 (40 in plaats van 30 toekenningen);
- scenario 4: 1,88 dagen met ophogingsfactor 1,5 (45 in plaats van 30 toekenningen).

In de fysieke bijeenkomst hebben de aanwezige brancheorganisaties zich bereid gevonden om verder te verkennen of zij de administratieve kosten gezamenlijk kunnen dragen. Dit betekent dat Croplife NL niet meer als enige de financiële administratie op zich zal nemen, maar dat er gekeken wordt hoe de kosten voor de administratie onder de verschillende betrokkenen verdeeld kan worden. Dit in het verlengde van de bestaande animo om op bestuurlijke en inhoudelijke niveau betrokken te zijn bij het toekomstig instrument. De taken en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen zullen, wanneer er een besluit is genomen over de reikwijdte en de vorm van het instrument, nader gedefinieerd moeten worden.

De bovenstaande inzichten leiden tot de volgende bouwstenen voor een toekomstig instrument:

Bouwsteen toekomstige instrument:

- ✓ **Implementeer een systematiek waarbij de bijdrage vanuit het bedrijfsleven per aanvraag wordt gedaan (case-by-case benadering).**

Voor de voormalige aanpak met het toekennen van een jaarlijkse bijdrage vooraf door enkele brancheorganisaties bestaat geen draagvlak. Vandaar dat naar een alternatieve vorm van financiering uitgeweken moet worden. Het grootste draagvlak bestaat uit financiering van maximaal de helft van de kosten per aanvraag door het bedrijfsleven. Hierbij zal het belanghebbende bedrijf samen met de desbetreffende teeltsector de helft van de kosten opbrengen per aanvraag die zij indienen. De overige maximaal 50% van de kosten komen dan voor rekening van de overheid.

Bouwsteen toekomstige instrument:

- ✓ **Verken verder de bereidheid van de brancheorganisaties om gezamenlijk de kosten voor de administratieve organisatie voor hun rekening te nemen.**

De te betrekken partijen hebben zich in principe bereid gevonden om gezamenlijk een bijdrage te leveren aan de kosten voor de administratieve organisatie van een nieuw instrument. Bij de verdere uitwerking zal dit nader verkend en geconcretiseerd moeten worden.

4.5 Organisatie

Zowel in de individuele gesprekken met de respondenten als in de fysieke bijeenkomst is er gesproken over de organisatie van het instrument en aan welke criteria deze idealiter moet voldoen. De vorm van het instrument zal uiteindelijk moeten aansluiten op deze wensen, in plaats van andersom. De wensen voor de organisatie van het instrument zijn als volgt:

- **Betrokkenheid bedrijfsleven en CEMP's**

Het meest genoemde element is de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij het toekomstige instrument. Het samenspel van overheid en het bedrijfsleven zien respondenten als een grote plus. Door de belangenverenigingen te betrekken werd ook de doelgroep betrokken waarvoor uiteindelijk aanvragen bij het Fonds werden ingediend. Bovendien raakten zij op deze manier vaak bekend met het Fonds. Vandaar dat wordt aangedragen om naast Croplife NL ook andere belangenverenigingen te betrekken bij het toekomstige instrument. Zo kan de betrokkenheid van Artemis, de belangenvereniging voor bedrijven die actief zijn in biologische bestrijders en bestuivers, gewasbeschermingsmiddelen van natuurlijke oorsprong en biostimulanten, ook gebruik stimuleren van een doelgroep die voorheen in mindere mate van het Fonds gebruik heeft gemaakt. Alle gesproken partijen hebben interesse getoond in betrokkenheid bij het instrument. Het hangt van de uiteindelijk aanpak af welke rol en verantwoordelijkheden passend voor hen zouden zijn.

Daarnaast benadrukken respondenten dat het Fonds, en het vervolg, bestaat om de sector te ondersteunen, zodat knelpunten die signaleerd worden met betrekking tot een incompleet middelen- en maatregelenpakket snel opgelost kunnen worden. Een zo direct mogelijke link naar de telers is daarom ook van belang. Aan deze link werd in het Fonds invulling gegeven door het de CEMP's. De betrokkenheid van de CEMP's heeft er volgens respondenten voor gezorgd dat de juiste aanvragen bij het Fonds terecht kwamen en knelpunten in de teeltsectoren adequaat opgelost konden worden. Zij zien het werk van de CEMP's als motor achter het instrument en daarmee een onmisbaar in een vervolg.

- **Borging inhoudelijke kennis en advies over gewasbescherming**

Een punt dat samenhangt met de betrokkenheid van het bedrijfsleven, is de wens naar grip op de toekenningen en administratie vanuit geborgde kennis en advies. Branche- en belangenverenigingen hebben graag een adviesfunctie tijdens de looptijd van het instrument en een stem in hoe het instrument ingericht wordt. Vanuit hun expertise rondom kleine toepassingen kan er tijdens de looptijd van het instrument integraal gekeken worden naar de verschillende aanvragen en rechtstreeks input geleverd worden over de effectiviteit van het instrument en welke aanpassingen mogelijk nodig zijn, zodat er tijdig bijgestuurd kan worden.

Respondenten zien hierin ook een (opnieuw) een rol weggelegd voor de NVWA in het instrument. Bij de NVWA zit veel kennis besloten aangaande het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de praktijk en de (internationale) wetgeving op dit vlak. De rol die men voor de NVWA weggelegd ziet is een adviserende rol naar de toekenningscommissie, het bestuur en de doelgroep van het instrument. Zo benoemen producenten veelal geholpen te zijn met een plek waar zij terecht kunnen voor hun vragen over de toelating van hun middelen en maatregelen. Zij zouden bijvoorbeeld graag met iemand sparren over welke teelten op het etiket gezet kunnen worden.

- **Onderscheid maken tussen inhoudelijke en administratieve taken**

Dit punt haakt in op het signaal vanuit de NVWA dat zij niet langer de administratie van een toekomstig instrument zullen uitvoeren. Ook Croplife NL zal in de toekomst niet als enige partij de financiële administratie voor haar rekening nemen. Zij willen nog wel inhoudelijk bijdragen aan het nieuwe instrument. Vandaar dat wordt gepleit voor een scheiding tussen inhoudelijke en administratieve taken. Dit betekent dat de administratie ergens anders onder gebracht dient te worden. In de fysieke bijeenkomsten hebben de respondenten zich bereidwillig getoond om onder de partijen die betrokken zullen worden bij het instrument de kosten voor de administratie te verdelen.

- **Duidelijke en transparante werkwijze**

Wat met name voor de aanvragers van belang is, is dat de procedures van het instrument duidelijk en transparant zijn. Producenten geven aan dat ze op dit vlak een grotere verbetering hebben gezien in de afgelopen jaren bij het voormalige Fonds. De progressie die er is gemaakt in het voormalige Fonds aangaande de transparantie en duidelijkheid van de werkwijze van de toekenningscommissie mag volgens hen dan ook niet verloren gaan. Daarnaast is er in het voormalige Fonds een netwerk ontstaan waarbinnen de CEMP's, toelatingshouders en de leden van de toekenningscommissie elkaar goed kunnen vinden.

Uit de bovenstaande inzichten zijn de volgende bouwstenen voor een toekomstig instrument te destilleren:

Bouwsteen voor het toekomstige instrument:

- ✓ **Betrek de verschillende branche- en belangenverenigingen en daarmee hun achterban en expertise bij het toekomstige instrument.**

Vanuit de respondenten is er een grote bereidheid om betrokken te zijn bij het toekomstige instrument. Zo is het allereerst van belang dat er naast de partijen die betrokken zijn geweest bij het voormalige Fonds (LTO, Croplife NL en de NVWA) ook Artemis betrokken wordt. Als belangenvereniging voor bedrijven verschillende duurzame alternatieven vormt hun achterban een groot deel van de doelgroep. Ook de andere geraadpleegde partijen zien mogelijk een rol voor zichzelf weggelegd. Wat deze rol precies zal zijn, laten zij graag afhangen van de uiteindelijke invulling van het instrument.

Bouwsteen voor het toekomstige instrument:

- ✓ **Behoud de coördinerende rol van de CEMP's en hun mogelijkheid om aanvragen in te dienen bij het toekomstige instrument.**

De rol van de CEMP's bij het voormalige Fonds wordt door respondenten gezien als zeer waardevol. Het behouden van deze rol voor een toekomstig instrument zien zij dan ook als essentieel. Op deze manier houdt het instrument de verbinding met de teeltsectoren en blijven de aanvragen zich richten op gesignaleerde knelpunten uit de praktijk.

5. Type instrumenten

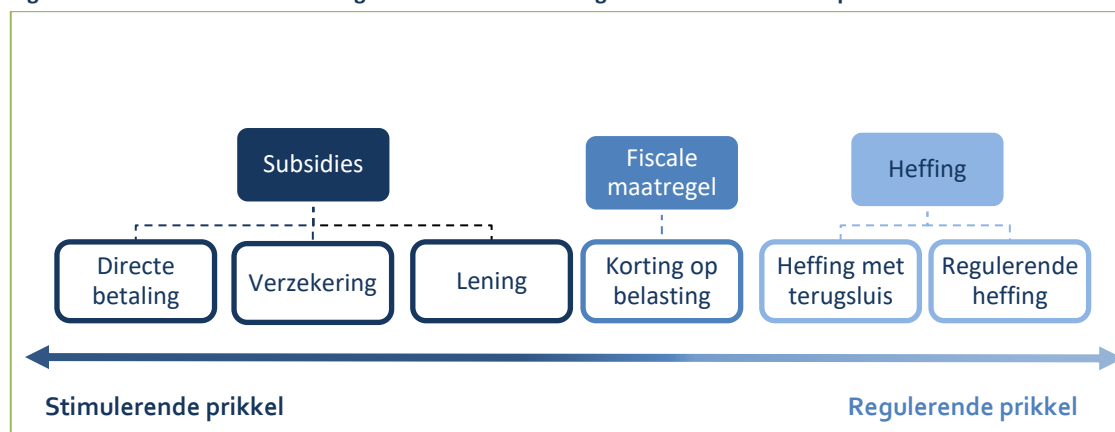
In het voorgaande is gesproken over de invulling van het instrument. In dit hoofdstuk zal vervolgens nagegaan worden binnen welk instrument de eerdergenoemd invulling goed tot zijn recht kan komen. In paragraaf 5.1 wordt daarom eerste gekeken welke instrumenten zich hiervoor kwalificeren. Vervolgens wordt er in paragraaf 5.2 een afweging gemaakt tussen deze opties.

5.1 Soorten instrumenten

Economische prikkels

In het rapport 'Economische prikkels weerbare teeltsystemen' is beschreven welke economische prikkels een bijdrage kunnen leveren aan de doelen in het UP2030.²² In dit rapport worden drie typen economische prikkels besproken die toegepast kunnen worden op de transitie naar weerbare teeltsystemen: 1) subsidie, 2) fiscale stimulering, en 3) heffing. Vervolgens worden een aantal factoren genoemd die belangrijk zijn om in acht te nemen bij de keuze van een economische prikkel. Allereerst kan er gekeken worden naar de fase waarin de transitie zich bevindt. Zo kunnen stimulerende prikkels voornamelijk gebruikt worden aan het begin van het transitieproces om voorlopers te stimuleren. Reguleerde prikkels, zoals een heffing, kunnen beter ingezet worden richting het einde van de transitie om de achterlopers te laten betalen (zie figuur 5.1).

Figuur 5.1 Schematische weergave stimulerende en regulerende economische prikkels



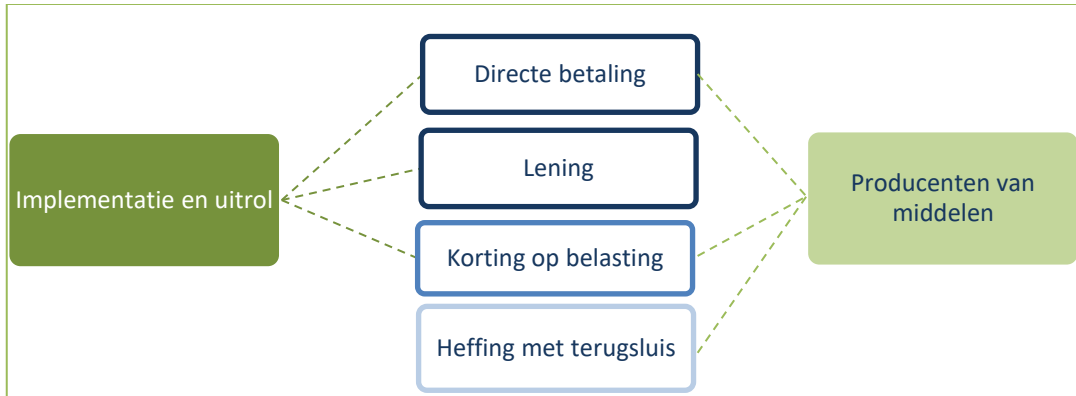
Bron: Ecorys, *Economische prikkels weerbare teeltsystemen*, 2021

In het rapport wordt vervolgens verder ingezoomd op de transitie en wordt deze opgeknipt in verschillende fases, namelijk het fundamenteel onderzoek, pilots en praktijkonderzoek, de implementatie en uitrol en de uitfasering. Wanneer we deze verschillende momenten in de transitie toepassen op het toekomstige instrument, kan er gesteld worden dat het instrument zich met name richt op de implementatie en uitrol van gewasbeschermingsmiddelen. Bij deze fase van implementatie en uitrol worden de volgende economische prikkels aangeraden: directe betaling, lening, korting op belasting en een heffing met terugsluis.²³ Ten slotte wordt er gekeken naar welke ketenpartners direct beïnvloed worden door de verschillende economische prikkels. Er wordt hierbij aangeraden om voor producenten van middelen prikkels te ontwerpen in de vorm van een directe betaling, korting op belasting of een heffing met terugsluis (zie figuur 5.2).

²² Ecorys, *Economische prikkels weerbare teeltsystemen*, 2021.

²³ Ecorys, *Economische prikkels weerbare teeltsystemen*, 2021, p. 21.

Figuur 5.1 Schematische weergave relatie economische prikkels en de betreffende fase en keten



Bron: Ecorys, *Economische prikkels weerbare teeltsystemen*, 2021 (bewerking door Bureau Bartels)

Met name de optie directe betaling blijkt voor het toekomstige instrument interessant, aangezien deze voor zowel de fase als de ketenpartner wordt aangeraden en deze het meest stimulerend van aard is.

Instrumenten

Vanuit de bovenstaande kennis is er samen met de respondenten geredeneerd welke instrumenten gewenst zouden om het vervolg van het Fonds verder vorm te geven. De meest genoemde instrumenten waren een nieuw fonds en een subsidieregeling. Daarnaast werd ook de optie van een revolverend fonds aangedragen.

▪ Een subsidieregeling

Een subsidie is als volgt te definiëren: een aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.²⁴ Een subsidie is een vorm van een directe betaling, waaraan geen terugbetaling verbonden zit. Er worden hiermee financiële prikkels uitgezet om een doelgroep tot gewenst gedrag aan te zetten. Waar een fonds een samenwerking is vanuit de overheid en het bedrijfsleven, is een subsidieregeling in principe afkomstig vanuit de overheid. Per subsidie kunnen er wel specifieke spelregels worden opgesteld in samenwerking met branche- en belangenverenigingen en andere maatschappelijke organisaties. De uitvoering van de subsidie wordt gedaan door een uitvoeringsorganisatie vanuit de overheid, bijvoorbeeld het de RVO.

▪ Een revolverend fonds

Als alternatief voor de klassieke subsidie kan gekeken worden naar een revolverend fonds. In een revolverend fonds vindt geen directe betaling plaats maar worden in feite leningen uitgeschreven. Zo dient de financiering die het revolverende fonds verschaft later terugbetaald te worden. Op deze manier vloeit er na de investering vanuit de overheid weer geld terug in het Fonds door middel van een aflossing. Hierdoor vindt er een efficiënte inzet van financiën plaats. Het geld kan namelijk meerdere keren ingezet worden. Een revolverend fonds is daarom ook bedoeld voor langdurige investeringen. Het beheer kan binnen de overheid (intern) of bij een private partij (extern) worden belegd. De overweging om het extern te laten beheren heeft bijvoorbeeld te maken met een bepaalde mate van deskundigheid die externe partijen hebben over de desbetreffende markt. Het

²⁴ Algemene wet bestuursrecht, artikel 4.21 eerste lid.

inzetten van een lening wordt in het rapport 'Economische prikkels weerbare teeltsystemen' overigens niet in relatie gebracht met producenten van middelen, maar wordt met name in verband gebracht met het Borgstellingskrediet voor de Landbouw (BL).

- **Een fonds**

Eén van de opties voor het toekomstige instrument is het opnieuw inrichten van een fonds. In een fonds worden financiële middelen bijeengebracht om een bepaald (maatschappelijk) doel te realiseren. Een fonds kan niet alleen door private partijen, maar ook door publiekrechtelijke rechtspersonen worden opgericht. Zo zit er in een fonds zowel privaat als publiek geld. In dit geval zou de overheid maximaal 50% van het Fonds financieren en zou de rest aangedragen worden vanuit het bedrijfsleven (zie paragraaf 4.5). Hierbij is sprake van een directe betaling. Ook bij een 'gewoon' fonds kan er een keuze gemaakt worden tussen intern en extern beheer van het fonds.

5.2 Afweging instrumenten

Om af te wegen welk instrument passend is, zijn de kenmerken van alle drie de opties doorgenomen met de respondenten. Zij hebben per instrument kunnen aangeven wat voor hen belangrijke voor- en nadelen van de opties zijn.

Subsidieregeling

Eén optie is om het instrument in de vorm van een subsidieregeling te gieten. Hierbij zal de overheid het beheer voeren. De uitvoering zal hoogstwaarschijnlijk geschieden via het RVO. De eerder besproken vorm van financiering kan ook in deze vorm toegepast worden (zie paragraaf 4.4). De respondenten hadden de volgende opmerkingen over deze mogelijkheid:

- **Vrees voor beperkte betrokkenheid**

De meeste respondenten zijn bezorgd over de mogelijkheden om als bedrijfsleven en sectoren betrokken te zijn bij de subsidieregeling. Zij zijn bang dat er input van kennis uit de praktijk verloren gaat als het nieuwe instrument de vorm van een subsidieregeling krijgt. Wel zien respondenten ook bij een subsidieregeling nog steeds mogelijkheden voor de CEMP's om hun coördinerende rol te vervullen en op te treden als aanvrager.

- **Eerdere ervaringen subsidieregeling**

Vanuit respondenten zijn twee verschillende geluiden te horen over de optie om een subsidieregeling op te starten. Sommige respondenten benoemen een subsidieregeling als een goed vervolg van het Fonds. Zij gebruiken ook andere subsidieregelingen op dit moment en staan niet negatief tegenover deze vorm. Anderen respondenten geven juist aan dat eerdere negatieve ervaringen met subsidieregelingen hen terughoudend heeft gemaakt. Zij zijn voornamelijk bang voor ingewikkelde eisen, veel papierwerk en weinig transparantie. Mocht het vervolg een subsidieregeling worden zal er volgens hen aan deze punten aandacht besteed dienen te worden om aanvragers niet af te schrikken.

Revolverend fonds

Bij revolverende fonds hoort mogelijk ook een ander soort financiering dan eerder besproken, aangezien het geld uiteindelijk weer terugvloeit naar het Fonds. Het bedrijfsleven financiert op deze manier op lange termijn zichzelf. Respondenten hadden de volgende reacties op deze optie:

- **Twijfel aan de geschiktheid voor kleine toepassingen**
 Alhoewel een revolverend fonds aansluit bij de transitiegedachte (men wordt eerst op weg geholpen waarna, als de transitie verder is voltrokken, er meer ruimte is om het geld terug te betalen) zetten respondenten vraagtekens bij de werking van een revolverend fonds om toelatingen voor kleine toepassingen te stimuleren. Zij merken namelijk op dat men niet altijd de hele investering voor kleine toepassingen zal terugverdienen, juist omdat kleine toepassingen onrendabel van aard zijn. Hierdoor kan een revolverend fonds onvoldoende stimulerend zijn om de problematiek rondom kleine toepassingen te verminderen. Daarnaast merken respondenten op dat het lang duurt voordat de financiering terugbetaald wordt en het Fonds in feite echt revolverend is. Ook wordt dan pas duidelijk hoe effectief het revolverende karakter van het Fonds is in de context van kleine toepassingen.

- **Opties voor stimuleren van innovatieve technieken**
 Men ziet wel mogelijkheden voor een revolverend fonds om investeringen voor innovatieve technieken of technologieën te financieren, zoals precisietechnieken. Aangezien de kans hierbij groter is dat men de investering kan terugverdienen. De angst is wel dat enkel in dit geval voor de meest risicovolle innovaties aangeklopt zal worden bij dit fonds.

- **Terugbetaling zorgt voor complexiteit**
 Men is ook bezorgd over de complexiteit die een revolverend fonds met zich meebrengt. Er moet dan nagedacht worden over scherpe voorwaarden met betrekking tot wanneer het geld wordt teruggevraagd en op welke manier dit geschied. Men is daarbij bang voor hoge administratieve lasten.

Fonds

Eén van de mogelijkheden is het voortzetten van financiële ondersteuning in de vorm van een fonds. De respondenten hebben deze vorm al langere tijd kunnen meemaken en hebben daarom ook een mening gevormd over dit instrument:

- **Bewezen effectiviteit**
 De respondenten benoemen dat de vorm van een fonds zijn effectiviteit in de context van kleine toepassingen al heeft bewezen. Daarnaast wordt benoemd dat er veel ervaring is opgedaan in het voormalige Fonds waardoor er continue verschillende verbeteringen zijn doorgevoerd. Deze kunnen volgens hen makkelijk overgenomen worden wanneer er opnieuw een fonds wordt opgericht en kunnen mogelijk verloren gaan bij de overgang naar een ander instrument.

 Waar er bij een subsidieregeling getwijfeld wordt of men wel genoeg betrokken kan blijven bij het instrument, heeft men bij het Fonds deze angst niet. Ook omdat men al gezien heeft op welke manier de samenwerking tussen overheid en het bedrijfsleven vormgegeven kan worden.

- **Op zoek naar maatwerk**
 Respondenten geven enerzijds aan dat ze graag door zouden willen met een fonds, maar zijn anderzijds op zoek naar maatwerk voor de stimulering van verschillende middelen

en maatregelen. Ze zoeken hierbij bijvoorbeeld naar verschillende instrumenten voor middelen en maatregelen. Sommige technieken en technologieën om gewas te beschermen hebben namelijk volgens hen een wezenlijk ander investeringsbedrag nodig, en hierdoor een ander instrument. Ook geven ze aan dat er voor sommige middelen mogelijke een hogere financiële bijdrage vanuit de overheid gegeven zou kunnen worden. Als voorbeeld worden biologische en laag-risicomiddelen genoemd om deze extra te stimuleren.

Een fonds heeft bij de gesproken respondenten een lichte voorkeur. Deze vorm sluit namelijk aan bij de wensen van de respondenten om het bedrijfsleven betrokken te houden en inhoudelijke kennis van deze partijen binnen het instrument te borgen. De scheiding van de inhoudelijke en administratieve taken en het vaststellen van een duidelijke en transparante werkwijze zijn, ook vanuit de eerdere ervaringen, in te regelen in deze vorm. Een van de grootste zorgen omtrent het opstarten van een volgend fonds was de ontbrekende financiering. In paragraaf 4.4 is een mogelijkheid aangedragen om de financiering vorm te geven per aanvraag. Alhoewel er geen partij is gevonden die op voorhand financiering beschikbaar zal stellen, laten verschillende partijen wel weten dat ze meer dan bereid zijn om tijd en kennis te investeren. In welke rol en met welke verantwoordelijkheden dit zal worden vastgesteld, hangt af van de uiteindelijke invulling van het Fonds en zal nader bepaald moeten worden. Ook is er de mogelijkheid aangedragen om de administratiekosten te verdelen over de uiteindelijk betrokken partijen.

Bouwsteen voor het toekomstige instrument:

- ✓ **Sluit de vorm van het instrument aan op de wensen vanuit het veld en overweeg de optie om opnieuw een fonds op te richten.**

Met respondenten is besproken wat zij van belang achten binnen een vervolg op het Fonds. Zij hebben verschillende elementen benoemd zoals de betrokkenheid van het bedrijfsleven, waardoor men voldoende input en kennis kan leveren tijdens het verloop van het instrument. Verder waren ook de borging van inhoudelijke kennis, de scheiding tussen administratieve en inhoudelijke taken, een duidelijke en transparante werkwijze belangrijk voor hen. Uiteindelijk is er een lichtelijke voorkeur uitgesproken voor het continueren van een fonds, met name door de duidelijke rol die het bedrijfsleven hierin kan spelen.

6. Bouwstenen voor de toekomst

Door de rapportage heen zijn er verschillende bouwstenen aangedragen om de toekomstige aanpak vorm te geven. Hieronder zijn de verschillende bouwstenen samengevat en onderverdeeld onder organisatie, uitvoering en overige bouwstenen voor de toekomst.

Bouwstenen voor de organisatie

1. Sluit de vorm van het instrument aan op de wensen vanuit het veld en overweeg de optie om opnieuw een fonds op te richten
2. Betrek de verschillende branche- en belangenverenigingen en daarmee hun achterban en expertise bij het toekomstige instrument
3. Implementeer een systematiek waarbij de bijdrage vanuit het bedrijfsleven per aanvraag wordt gedaan (case-by-case benadering)
4. Verken verder de bereidheid van de brancheorganisaties om gezamenlijk de kosten voor de administratieve organisatie voor hun rekening te nemen.
5. Behoud de coördinerende rol van de CEMP's en hun mogelijkheid om aanvragen in te dienen bij het toekomstige instrument

Bouwstenen voor de uitvoering

6. Neem de ambitie uit het UP2030 om, naast een effectief ook tot een duurzaam middelen- en maatregelenpakket te komen, op in de doelstelling van het instrument.
7. Zet in op het breed bekendmaken van het instrument, haar mogelijkheden en de route ernaartoe, met name bij doelgroepen die nog onbekend waren met het voormalige Fonds Kleine Toepassingen.
8. Behoud flexibiliteit in de reikwijdte van het instrument, zodat ook toekomstige knelpunten verminderd kunnen worden.
9. Bied ook ondersteuning in de vorm van deskundigheid die toelatingshouders, producenten en distributeurs kunnen benutten om hen te helpen met de dossiervorming en hen te begeleiden tijdens de toelatingsprocedure.

Overige bouwstenen voor de toekomst

10. Besteed gelijktijdig ook aandacht aan voorlichting richting telers en adviseurs rondom het inpassen van verschillende materialen, methoden en middelen als onderdeel van de IPM-aanpak.

Literatuur

BO Akkerbouw, (26 april 2022)

De nationale wetgeving biostimulanten

Ctgb, (2022)

Uitbreiden laag-risicomiddelen met kleine toepassingen eenvoudiger

Ecorys, (2021)

Economische prikkels weerbare teeltsystemen

Europees Parlement en de Raad, (21 oktober 2009)

Verordening (EU) 1107/2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad.

Fonds Kleine Toepassingen Gewasbeschermingsmiddelen, (z.d)

Reglement Fonds Kleine Toepassingen (versie 3.2)

Kwink Groep, (2020)

Evaluatie 4e Fonds Kleine Toepassingen

Minister van LNV, (5 juli 2022)

De nationale wetgeving biostimulanten

Minister van LNV, (23 december 2022)

Kamerbrief: Stand van zaken rondom moties en toezeggingen op het terrein van gewasbescherming

Ministerie van LNV, (2020)

Toekomstvisie gewasbescherming 2030, naar weerbare planten en teeltsystemen