



Aan: Ministerie van LNV

Van: Ctgb

Betreft: Advies Overschrijding KRW-normen in relatie tot toelatingsbeleid

Datum: 29 september 2023

Aanleiding

Het ministerie van LNV heeft het Ctgb gevraagd advies te geven over de vraag hoe in het proces van de risicobeoordeling ten behoeve van de goedkeuring van werkzame stoffen en de toelating van gewasbeschermingsmiddelen niet alleen rekening kan worden gehouden met het toelatingscriterium, maar ook met de ecologische waterkwaliteitsnormen. Het ministerie gaf daarbij aan dat het uitwerken van de benodigde juridische grondslag buiten de adviesvraag valt. In deze notitie beantwoordt het Ctgb de adviesvraag van het ministerie. Het Ctgb heeft zich daarbij beperkt tot wettelijk vastgestelde KRW-normen voor oppervlaktewater.

Gewasbeschermingsmiddelenverordening versus kaderrichtlijn water (KRW)

Het Ctgb beoordeelt de toelaatbaarheid van gewasbeschermingsmiddelen conform de Europese gewasbeschermingsmiddelenverordening [1107/2009 \(EG\)](#) en de bijbehorende [uniforme beginselen](#) in verordening 546/2011(EU). De vereiste gegevens voor werkzame stoffen en gewasbeschermingsmiddelen zijn vastgelegd in resp. verordening [283/2013 \(EU\)](#) en [284/2013 \(EU\)](#) en de methodiek voor beoordeling van effecten op waterorganismen is aangereikt middels Europees geharmoniseerde richtsnoeren. Bij de beoordeling van het risico voor waterorganismen worden voor gewasbeschermingsmiddelen Europese toelatingsnormen in het water afgeleid, die zijn gebaseerd op de meest gevoelige waterorganismen voor de betreffende stof. Deze toelatingsnormen worden getoetst aan de maximaal te verwachten concentratie in het water in de kavelsloten naast het behandelde perceel, waar de emissie naar water plaatsvindt. Alleen toepassingen van gewasbeschermingsmiddelen die voldoen aan de toelatingsnormen kunnen worden toegelaten.

De kaderrichtlijn water (KRW [2000/60/EC](#)) heeft de algemene bescherming van oppervlaktewater en grondwater als doel. In de KRW ligt de focus voor oppervlaktewater op grotere waterlichamen in de context van stroomgebiedsdistricten. De KRW richt zich niet alleen op stoffen in gewasbeschermingsmiddelen maar op alle chemische stoffen, zoals bijvoorbeeld medicijnen en industriële stoffen, en op vervuiling van het water door meststoffen, zoals stikstof en fosfor.

Alle gegevens over de aquatische toxiciteit van werkzame stoffen die in het kader van de Verordening zijn geleverd, dienen volgens de data vereisten ook te worden meegenomen voor het

afleiden van KRW-normen¹. Aangezien veel KRW-normen al langere tijd bestaan, is het echter onbekend of alle KRW-normen nog actueel zijn. De methodiek voor het afleiden van KRW-normen² en de wijze waarop effectstudies worden meegenomen verschilt van de methodiek voor toelatingsnormen, wat uiteindelijk vaak (maar niet altijd) kan leiden tot een kritischere KRW-norm³. Gezien de 'one substance, one assessment' strategie is het denkbaar dat conform de Europese doelstelling de methodiek voor het afleiden van toelatingsnormen en KRW-normen in de toekomst door de Europese Commissie gelijk gesteld kan worden. Dit zou tot gevolg hebben dat de toelating van gewasbeschermingsmiddelen vanaf dat moment in lijn met de KRW wordt gebracht.

Belangrijk is dat KRW-normen worden afgeleid voor bestaande stoffen die al op de markt toegelaten zijn, en daarmee kunnen KRW-normen vanuit een *retrospectief standpunt* de kwaliteit van het water beschermen. De intentie van de KRW is *niet* om vanuit prospectief standpunt te toetsen aan de normen, zoals dat bij de toelating van gewasbeschermingsmiddelen wel gebeurt.

KRW-normen - prioritaire stoffen en specifiek verontreinigende stoffen

In de KRW bestaan twee kwaliteitselementen voor chemische stoffen in oppervlaktewater: de chemische kwaliteit voor stoffen die Europa-breed vaak worden aangetroffen; de 'prioritaire stoffen'⁴ en de ecologische kwaliteit voor 'specifiek verontreinigende stoffen'⁵ die op de schaal van stroomgebieden worden beoordeeld, en op nationaal niveau worden vastgesteld.

De normen voor prioritaire stoffen gelden Europa breed. Normen voor specifiek verontreinigende stoffen worden op nationaal niveau vastgesteld, en dienen als parameters voor de ecologische kwaliteit van een waterlichaam binnen een stroomgebied. Daarnaast gelden er andere parameters (biologische en hydromorfologische parameters) die mede bepalend zijn voor de ecologische kwaliteit van een waterlichaam. Voor elk stroomgebied zijn stoffen geselecteerd afhankelijk van de specifieke situatie in het stroomgebied, wat betekent dat het aantal stoffen dat per stroomgebied gemeten wordt verschillend is. De KRW hanteert het 'one out all out' principe, wat betekent dat wanneer één van de parameters voor ecologische kwaliteit niet voldoet (bijvoorbeeld een stofnorm, maar het kan ook een biologische of hydromorfologische parameter zijn) het waterlichaam niet voldoet aan de KRW.

Nationaal vastgestelde niet-wettelijke milieukwaliteitsnormen

Er bestaan in Nederland ook door het Ministerie van IenW beleidsmatig vastgestelde waterkwaliteitsnormen die niet wettelijk zijn vastgelegd. Dit zijn gedegen afgeleide normen (volgens de methodiek die ook voor wettelijke normen wordt toegepast) of indicatieve normen (volgens beknopte methodiek) en de laatste worden veelal gebruikt in het kader van vergunningverlening. Deze normen en eventuele overschrijdingen hiervan zijn terug te vinden in de

¹ Zie Verordening [283/2013 \(EU\)](#)

² [EC \(European Commission\), 2011b. Technical Guidance for Deriving Environmental Quality Standards, Guidance Document No: 27 under the Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive \(2000/60/EC\). Technical Report 2011-055.](#)

³ Zie ook p 157 van [Guidance on tiered risk assessment for plant protection products for aquatic organisms in edge-of-field surface waters \(wiley.com\)](#).

⁴ In Europa vastgelegd in de [Prioritaire stoffenrichtlijn](#).

⁵ Voor Nederland vastgelegd in [Regeling monitoring kaderrichtlijn water](#).

Bestrijdingsmiddelenatlas⁶ (BMA). Stoffen met beleidsmatig vastgestelde milieukwaliteitsnormen kunnen ook een effect op de waterkwaliteit hebben, maar deze stoffen zijn geen onderdeel van de rapportage voor de KRW. Om die reden beperkt het advies zich tot de wettelijke KRW-normen en strekt het advies niet tot andere stoffen waarvoor geen wettelijke KRW-normen zijn vastgelegd.

Overschrijding van wettelijk vastgelegde KRW-normen door gewasbeschermingsmiddelen – status in Nederland

In bijlage 1 wordt een analyse gepresenteerd waarin de bovenstaande twee typen stoffen met wettelijke normen ('prioritaire stoffen' en 'specifiek verontreinigende stoffen') worden uitgewerkt in relatie tot de toelating van gewasbeschermingsmiddelen in Nederland en de overschrijding van ecologische waterkwaliteitsnormen. De analyse is gebaseerd op monitoringsgegevens uit 2021⁷. De kandidaat prioritaire stoffen die genoemd worden in de nog aan te nemen update van de KRW en de bijbehorende dochterrichtlijn over prioritaire stoffen [Proposal amending Water Directives \(europa.eu\)](https://europea.eu) zijn ook meegenomen.

In 2021 werden de wettelijke KRW-normen overschreden bij 12 stoffen die zijn toegelaten in gewasbeschermingsmiddelen. Dit betreffen alle nationaal vastgestelde normen voor specifiek verontreinigende stoffen. Van de in Nederland toegelaten stoffen in gewasbeschermingsmiddelen staan er drie op de lijst van prioritaire stoffen. Voor deze stoffen werden de Europees vastgestelde KRW-normen voor prioritaire stoffen niet overschreden (2021). Kanttekening daarbij is dat één stof geheel en een tweede stof gedeeltelijk niet toetsbaar was. Verder zijn er een aantal kandidaat prioritaire stoffen die de KRW-normen wel overschrijden. Er kunnen in de toekomst dus ook normoverschrijdingen voor prioritaire stoffen worden verwacht, als deze op de lijst van prioritaire stoffen worden opgenomen.

Deze resultaten sluiten aan bij het KRW impulsprogramma waarin gewerkt gaat worden met een concrete lijst stoffen die op veel locaties de KRW-norm overschrijden⁸.

'Niet toetsbare' stoffen

Onder deze 12 KRW-norm overschrijdende stoffen zijn er 7 zogenaamde 'niet toetsbare' stoffen, dat wil zeggen dat de norm lager ligt dan de laagst mogelijke betrouwbare meting op grond van de gehanteerde (werkbare of betaalbare) analysemethoden van de waterbeheerders. Daardoor kunnen overschrijdingen van de KRW-norm door deze stoffen niet betrouwbaar worden vastgesteld, tenzij de gemeten concentratie boven de detectielimiet/rapportagegrens ligt, wat dan vaak al ruim normoverschrijdend is. De werkelijke overschrijdingspercentages zullen voor deze stoffen dus hoger liggen. Daarnaast is het mogelijk dat overschrijding van normen door overige niet toetsbare stoffen bij monitoring niet worden opgemerkt, doordat de rapportagegrens hoger dan de KRW-norm is⁹. Het werkelijke aantal normoverschrijdende stoffen is dus mogelijk hoger.

⁶ [Atlas Bestrijdingsmiddelen in oppervlaktewater \(bestrijdingsmiddelenatlas.nl\)](https://bestrijdingsmiddelenatlas.nl)

⁷ Bron: [Chemische waterkwaliteit KRW, 2021 | Compendium voor de Leefomgeving \(clo.nl\)](https://chemische.waterkwaliteit.krw.nl) en [Kwaliteit specifieke verontreinigende stoffen KRW, 2021 | Compendium voor de Leefomgeving \(clo.nl\)](https://kwaliteit.specifieke.verontreinigende.stoffen.krw.nl)

⁸ Zie [Bijlage bij Kamerbrief Vormgeving KRW-impulsprogramma | Rapport | Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/bijlagen/bijlage-bij-kamerbrief-vormgeving-krw-impulsprogramma-rapport)

⁹ Zie ook: [Deltareport Niet-toetsbare gewasbeschermingsmiddelen](https://deltareport.nl/deltares-rapport-niet-toetsbare-gewasbeschermingsmiddelen)

Oorzaken van overschrijdingen KRW- of toelatingsnormen na de toelating van gewasbeschermingsmiddelen

Incidentele overschrijdingen van KRW- of toelatingsnormen zijn nooit helemaal uit te sluiten, maar wanneer er vaak overschrijdingen van normen plaatsvinden zullen er structurele oorzaken van die overschrijding zijn. Er is dan een analyse van de oorzaken nodig, om effectieve maatregelen te kunnen nemen. Betreft het oorzaken door het gebruik van het middel (bijvoorbeeld te veel of verkeerd gebruik), dan moet daartegen worden opgetreden, maar als de oorzaken binnen de toelating *an sich* liggen dan is het wenselijk dat het Ctgb mogelijkheden heeft om de toelating waar nodig te kunnen inperken.

Overschrijding normen door oorzaken binnen het wettelijk toegelaten gebruik

Tijdens het gebruik van een gewasbeschermingsmiddel binnen de voorwaarden van het wettelijk gebruiksvoorschrift spelen er vele variabele factoren die de mogelijke emissie van de werkzame stof en/of metabolieten naar een waterlichaam beïnvloeden, bijvoorbeeld het aantal telers dat een middel op basis van de betreffende stof gebruikt, het al dan niet beschikbaar zijn van andere middelen voor hetzelfde gewasbeschermingsdoeleinde, de weersomstandigheden of het wel/niet optreden van een bepaalde ziekte of plaag in een seizoen.

Aangezien de KRW-norm vaak lager is dan de toelatingsnorm, en hieraan niet wordt getoetst bij toelating, kan de toelating niet altijd borgen dat er bij gebruik volgens het WG van gewasbeschermingsmiddelen geen KRW-norm overschrijdingen zullen plaatsvinden.

Overschrijding normen door oorzaken buiten de toelating

Daarnaast kunnen er andere oorzaken van het overschrijden van de toelatingsnorm en/of KRW-norm voorkomen, die buiten de toelating liggen, bijvoorbeeld:

- Verkeerd gebruik van een gewasbeschermingsmiddel, niet in lijn met de wettelijke gebruiksvoorschriften op het etiket (verkeerde dosering, frequentie, moment van toepassen): dit is aan de handhaving om aan te pakken;
- Puntbronnen als morsen, lekkages, erf- of perceelafspoeling;
- Aanvoer vanuit het buitenland, bijvoorbeeld via de grote rivieren;
- Bedrijven die gebruikte vaten met gewasbeschermingsmiddelen schoonmaken en het vervuilde water in rivieren lozen;
- Gebruik van dezelfde werkzame stoffen buiten de gewasbescherming bijvoorbeeld in biociden of diergeneesmiddelen.

Conclusie

Er zijn diverse oorzaken voor overschrijdingen van KRW en/of toelatingsnormen, en deze kunnen niet alleen via de toelating worden aangepakt. Voor een gerichte aanpak is een gestandaardiseerde oorzakenanalyse nodig.

Aanbeveling rapport Rli - besluitvorming toelating van gewasbeschermingsmiddelen in overeenstemming met KRW-normen

Het [rapport van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur](#) (Rli) geeft aan dat de KRW doelen voor 2027 in Nederland vrijwel zeker niet zullen worden gehaald. Alhoewel verbeteringen zijn opgetreden, vinden er nog steeds veel overschrijdingen van de waterkwaliteitsnormen plaats,

waaronder door stoffen in gewasbeschermingsmiddelen. Voor het overschrijden van normen voor dergelijke stoffen wordt in het rapport als mogelijke reden aangehaald dat de normen die het Ctgb gebruikt bij de toelating van gewasbeschermingsmiddelen vaak minder streng zijn dan de waterkwaliteitsnormen van de KRW.

Een van de aanbevelingen uit het rapport is dat de voor Nederland vastgestelde KRW-normen gaan doorwerken in de besluitvorming over toelating van gewasbeschermingsmiddelen. De Rli concludeert dat het dan nodig is om aanpassingen te doen in nationale regelgeving.

Juridische grondslag om bij toelating te toetsen aan wettelijk vastgestelde KRW-normen of om in te grijpen in de toelating bij overschrijding van deze normen

De Europese gewasbeschermingsmiddelenverordening 1107/2009 (EG) en de uniforme beginselen (546/2011 (EU)) voor de beoordeling en besluitvorming over gewasbeschermingsmiddelen bevatten geen grondslag om te toetsen aan KRW-normen. Dat betekent dat er momenteel geen juridische grondslag is om bij de toelating van een gewasbeschermingsmiddel te toetsen of het gebruik ervan zou kunnen leiden tot overschrijdingen van de KRW-normen. In artikel 21 en artikel 44 wordt wel gerefereerd aan de KRW, en gesteld dat een stofgoedkeuring of toelating van een gewasbeschermingsmiddel opnieuw moet worden bekeken wanneer geconcludeerd wordt dat de doelstellingen van de KRW niet kunnen worden verwezenlijkt. Ingrijpen in de toelating volgens deze artikelen lijkt echter alleen mogelijk als niet aan de toelatingsvoorwaarden wordt voldaan; het voldoen aan de KRW-norm is echter geen toelatingsvoorwaarde, waardoor het niet mogelijk is om daadwerkelijk een toelating aan te passen of in te trekken. Het ministerie van LNV heeft daarom aan de Europese Commissie gevraagd hoe Ctgb invulling kan geven aan artikel 44 als er sprake is van structurele overschrijdingen van de ecologische waterkwaliteitsnormen uit de KRW, zonder dat sprake is van structurele overschrijding van de toelatingsnormen. Hierop is nog geen antwoord van de Commissie ontvangen.

Conclusie

Om bij de toelating vooraf te kunnen toetsen aan de KRW-normen zal de Europese regelgeving voor gewasbeschermingsmiddelen moeten worden aangepast, of zal een nationaal element bij de toelatingsbeoordeling moeten worden opgenomen in nationale regelgeving. Of dit voor het ingrijpen in de toelating bij overschrijding van KRW normen ook nodig is, zal afhankelijk zijn van het nog te ontvangen antwoord van de Commissie over de invulling van artikel 44.

Huidige aanpak bij overschrijdingen van de KRW-normen in Nederland

Emissie reductie plannen (ERP's) bij overschrijding van de KRW-norm

Het huidige beleid in Nederland om tegen overschrijding van KRW-normen op te treden is met name gericht op emissie- en gebruiksreductie, bijvoorbeeld via emissiereductieplannen (ERP's)¹⁰. De toelatinghouder neemt dan zelf maatregelen, bijvoorbeeld driftreducerende maatregelen of verlaging van de dosering, in samenwerking met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Het Ctgb heeft geen rol bij het instellen of monitoren van ERP's, maar op grond van een ERP kan de toelating op verzoek van

¹⁰ [Gewasbeschermingsbeleid | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

de toelatinghouder zelf worden herzien¹¹. De methodiek van het ERP geeft een relatief snelle mogelijkheid om benodigde emissie- of gebruiksreducerende maatregelen te nemen, waaronder aanpassingen in de toelating, maar alleen op vrijwillige basis en op verzoek van de toelatinghouder.

Er zijn in Nederland voor 23 stoffen ERP's opgesteld¹². In de stoffenanalyse in Bijlage 1 is te zien dat bij 3 stoffen die de KRW-normen overschrijden (in >1% van de wateren) nog geen ERP is ingesteld (lambda-cyhalothrin, pyridaben en abamectine). Bij 6 stoffen is al een aantal jaren een ERP uitgevoerd maar de KRW-norm wordt nog steeds overschreden (deltamethrin, esfenvaleraat, methylpirimifos, dimethenamide-P, metazachloor en captan). Deze situatie is bij deze stoffen blijkbaar moeilijk/niet op te lossen met de gebruiksmaatregelen in het ERP.

Landelijke programma's

In Nederland worden gebruiksfactoren die emissie naar oppervlaktewater veroorzaken gereguleerd via het algemene milieubeleid, zoals in het Activiteitenbesluit¹³, waarin bijvoorbeeld bepalingen zijn opgenomen voor teeltvrije zones, driftreducerende technieken, wasplaatsen voor spuitmachines en zuivering van met gewasbeschermingsmiddelen verontreinigd water. Aanvullend hierop worden gebruiksfactoren (zoals voorkomen van erf- en perceelafspoeling) aangepakt via landelijke programma's onder aansturing door het ministerie van I&W, bijvoorbeeld het Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie Gewasbescherming 2030 (UP) met het pakket van Maatregelen (PvM) en via het nationaal programma landelijk gebied (NPLG).

Conclusie

Er zijn in Nederland maatregelen en programma's ingesteld om in te grijpen in het gebruik, wanneer de KRW-normen worden overschreden. Als de overschrijding van KRW-normen bij een bepaalde stof geen/te weinig afname laat zien en er nog steeds structurele overschrijding plaatsvindt, ondanks de gebruiksmaatregelen die al worden ingezet, dan zijn verdergaande maatregelen nodig om normoverschrijding in de toekomst te voorkomen.

Opties voor maatregelen om de toelating in overeenstemming met KRW-normen te brengen

Hieronder worden een aantal opties beschreven voor processen om te bereiken dat de toelating meer in overeenstemming met de wettelijke KRW-normen komt. Bij de toelating van gewasbeschermingsmiddelen in Europa wordt uitgegaan van geharmoniseerde processen en beoordelingsmethodieken, en deze Europese route dient als eerste te worden onderzocht. Als de Europese regelgeving (nog) niet beschikbaar is kunnen nationale opties worden overwogen:

1) Achteraf ingrijpen in de toelating

- a) bij gebleken overschrijding van de KRW-norm (monitoringdata), op basis van artikel 44 (Europees)

¹¹ Voor meer informatie, zie de werkwijze "Uitvoering Emissiereductieplannen gewasbeschermingsmiddelen, versie 30 mei 2018", te vinden via <https://www.toolboxwater.nl/wp-content/uploads/20180530-Uitvoering-ERPs.pdf>. Zie met name de informatie onder "Rol van het Ctgb" op pagina 4.

¹² Waarvan voor 16 stoffen nog in uitvoering, zie [Emissiereductieplan – Toolbox Emissiebeperking \(toolboxwater.nl\)](https://www.toolboxwater.nl).

¹³ Zie met name artikel 3 en 4 van het Activiteitenbesluit: [wetten.nl - Regeling - Activiteitenbesluit milieubeheer - BWBR0022762 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl).

Wanneer al bestaande emissie- en gebruiksreducerende maatregelen onvoldoende effect hebben en geconcludeerd wordt dat de oorzaak alleen kan worden weggenomen door aanpassingen van de toelating, is een mogelijkheid nodig om dat te kunnen doen.

- Het antwoord van de Commissie op de vraag van LNV dient helder te maken of artikel 44 hiervoor voldoende juridische grond geeft.
- Indien artikel 44 wel een juridische grondslag geeft is dat waarschijnlijk beperkt tot prioritare stoffen, en kan nog steeds niet worden opgetreden bij overschrijding van specifiek verontreinigende stoffen.
- Wanneer artikel 44 onvoldoende juridische grond geeft, dan zou een Europese juridische grondslag gecreëerd moeten worden, bijvoorbeeld via aanpassing van artikel 44, of via aanpassing van de vereisten voor toelating in de Uniforme Beginselen.

Ingrijpen op basis van Verordening 1107/2009(EG) artikel 44 houdt in dat het Ctgb daarbij voldoende juridisch gefundeerd moet aantonen dat het gewasbeschermingsmiddel niet meer voldoet aan de vereisten voor toelating. Bij eerdere aanpassingen van toelatingen door het Ctgb op grond van dit artikel is gebleken dat juist het aanleveren van juridisch voldoende gefundeerd bewijs een moeilijke en omvangrijke opgave is. Bij de uitwerking van de benodigde grondslag is het daarom van belang dat deze goed uitvoerbaar is, zodat het Ctgb waar nodig slagvaardig kan ingrijpen. Er is een duidelijk kader nodig met criteria wanneer normoverschrijdingen aanleiding zijn voor ingrijpen in de toelating. Europees geharmoniseerde methodiek is daarbij de eerst aangewezen optie, maar is momenteel niet beschikbaar.

Haalbaarheid: Wanneer artikel 44 onvoldoende juridische grond geeft (afhankelijk van het antwoord van de Commissie) is deze optie op de korte termijn beperkt haalbaar. Het draagvlak bij de lidstaten voor het creëren van een Europese juridische grondslag wordt vooralsnog niet erg groot ingeschat, alhoewel er op dit onderwerp enkele Europese discussies tussen lidstaten zijn gestart. Deze optie zal een *lange tijdsduur* vergen.

b) bij gebleken overschrijding van de KRW-norm (monitoringdata), op basis van nationale wetgeving

- Zolang een Europese juridische grondslag voor ingrijpen in de toelating ontbreekt, kan het instellen van een nationale vereiste via nationale juridische grondslag/wetgeving worden overwogen, die zowel prioritare stoffen als specifiek verontreinigende stoffen betreft.
- een duidelijke afbakeningsmethodiek is nodig om KRW stoffen aan te kunnen wijzen die structureel de normen overschrijden bij monitoring, en waarop moet worden ingegrepen via de toelating^{14 15}.
- Wanneer er geen Europese methodiek is voor het aantonen van een verband tussen (bepaalde) toelatingen en overschrijdingen dient een nationale methodiek/beslisboom te worden ontwikkeld. De methodiek uit Nederlandse 'bestrijdingsmiddelen atlas' (BMA; [Atlas Bestrijdingsmiddelen in oppervlaktewater](#)) waarmee een statistische correlatie kan worden gelegd tussen monitoringsresultaten (concentraties en normoverschrijdingen) en het landgebruik van stoffen in gewasbeschermingsmiddelen kan hierbij worden ingezet.

¹⁴ In Nederland is voor het instellen van ERP's methodiek ontwikkeld om stoffen te selecteren: Interpretation of surface water monitoring results in the authorisation procedure of plant protection products in the Netherlands, H.A.E. de Werd, R. Kruijne (2013) ([Link](#))

¹⁵ Zwitserland heeft dergelijke methodiek in wetgeving vastgelegd, zie [Art. 48a⁸⁴ Reporting of limit value exceedances](#).

Haalbaarheid: Ingeschat wordt dat deze optie op kortere termijn dan de Europese optie haalbaar is. Er zijn enkele aangrijpingspunten voor ontwikkeling van een nationale methodiek beschikbaar.

c) bij onvoldoende resultaten van het ERP, op basis van nationale wetgeving

Er kan worden overwogen om een toelatingsmaatregel te laten aansluiten bij de ERP's:

- In Nederland worden er middels ERPs al gebruiksmaatregelen ingesteld, waarbij het vrijwillig aanpassen van de toelating een onderdeel kan zijn.
- Er is al een methodiek beschikbaar, voor het selecteren van stoffen waarbij een ERP nodig is, en voor het uitvoeren van het ERP¹⁶.
- Het uitvoeren van ERP's is niet in wetgeving vastgelegd, en niet voor alle KRW-norm overschrijdende stoffen is een ERP ingesteld. Het zou kunnen worden overwogen om voor stoffen die KRW-norm overschrijdend zijn een wettelijke verplichting voor het uitvoeren van een ERP in te stellen.
- Daarnaast zou kunnen worden overwogen om in nationale wetgeving vast te leggen dat, wanneer het instellen van een ERP na een bepaald aantal jaren niet voldoende resultaat heeft gehad om bij monitoring geconstateerde overschrijdingen van de KRW-normen te voorkomen, de toelating voor de betreffende toepassingen van gewasbeschermingsmiddelen wordt ingetrokken.

Haalbaarheid: Ingeschat wordt dat deze optie op kortere termijn dan opties a) en b) haalbaar is. Er is een nationale methodiek beschikbaar.

2) *Voorafgaand toetsen aan KRW-normen bij aanvragen voor nieuwe toelatingen, wijzigingen en verlengingen*

Bij nieuwe aanvragen voor toelating, verlenging of wijziging van middelen op basis van een stof met een wettelijke KRW-norm zou een 'KRW toets' kunnen worden ingesteld, als wettelijke vereiste voor de toelating. Alleen aanvragen waarbij het middel voldoet aan de 'KRW toets' kunnen dan worden toegelaten, om te voorkomen dat gebruik van het middel overschrijdingen van KRW-normen veroorzaakt.

a) Europees:

- Om een Europese juridische grondslag te creëren is er waarschijnlijk een wijziging van de uniforme beginselen nodig¹⁷. Of er daarnaast nog een juridische grondslag in de Vo 1107/2009 (EG) gecreëerd moet worden zal juridisch nader moeten worden onderzocht.
- Net als voor ingrijpen in de toelating is een duidelijke methodiek nodig. Hiertoe zou 'KRW modellering' van het gedrag van stoffen in water kunnen worden gebruikt, om te voorspellen bij welk gebruik de KRW-normen wel/niet zullen worden overschreden. Er is echter geen geharmoniseerde Europese methodiek; deze zou moeten worden ontwikkeld en vastgelegd in een Europees richtsnoer.

¹⁶ Interpretation of surface water monitoring results in the authorisation procedure of plant protection products in the Netherlands, H.A.E. de Werd, R. Kruijne (2013) ([Link](#))

¹⁷ Zodat een toelatingsvereiste ontstaat, bijvoorbeeld vergelijkbaar met toetsing aan drinkwater, zie punt 1.5.1.3 en 2.5.1.3 van de uniforme beginselen en/of vergelijkbaar met grondwater, waarbij ook is opgenomen dat monitoringsgegevens moeten worden meegenomen bij de toelating, zie punt 1.5.1.2 en 2.5.1.2.

Haalbaarheid: Dit is voor deze optie onzeker, op basis van ontbreken van steun van andere lidstaten tijdens de REFIT (zie hoofdstuk hieronder). De *tijdsduur* om dit in te voeren zal lang zijn, door de benodigde aanpassing van Europese regelgeving en het ontbreken van Europees geharmoniseerd kader.

b) Op basis van nationale wetgeving:

- het instellen van een KRW toets als nationale vereiste via nationale juridische grondslag/wetgeving kan worden overwogen.

Haalbaarheid:

Ingeschat wordt dat deze nationale optie op kortere termijn dan de Europese optie haalbaar is.

Deze opties (2a en 2b) kunnen op zichzelf staand niet op korte termijn bijdragen aan het behalen van de KRW doelen voor alle normoverschrijdende stoffen, aangezien het voor enkele stoffen nog een aantal jaren duurt voordat een herbeoordeling van de werkzame stof en daarna die van de toegelaten middelen plaats zal vinden.

3) Zowel achteraf ingrijpen als vooraf toetsen om de toelating in overeenstemming met KRW-normen te brengen

Om de toelating blijvend in overeenstemming met wettelijke KRW-normen te brengen kan het beste op beide opties worden ingezet:

- i. Met een KRW toets voorafgaand aan de toelating, of bij verlenging van middelen op basis van een stof met een KRW-norm, wordt overschrijding of verslechtering van de KRW situatie voorafgaand aan de toelating/verlenging voorkomen. De bewijslast ligt dan bij de aanvrager en niet bij de toelatingsinstantie.
 - Bijkomend voordeel van deze optie is dat een vereiste voor een KRW toets in de uniforme beginselen of nationale regelgeving ook een juridische basis kan geven voor achteraf inperken of intrekken van de toelating.
 - Een KRW toets als vereiste voor toelating brengt met zich mee dat er ook voor monitoringsdoeleinden geschikte analysemethodes voor KRW-normen voor 'niet toetsbare stoffen' als toelatingsvereiste kunnen worden ingesteld. Daarmee kan ook het probleem van niet-toetsbare stoffen worden aangepakt.
- ii. Gericht achteraf kunnen ingrijpen van al toegelaten middelen op basis van stoffen die de KRW-normen structureel overschrijden heeft als voordeel dat alle middelen op basis van deze stoffen tegelijk kunnen worden aangepakt. Het ingrijpen in de toelating van alle gewasbeschermingsmiddelen op basis van KRW probleemstoffen heeft op relatief korte termijn effect, mits er voor het Ctgb een goed uitvoerbare juridische grondslag is, waarbij de toelating kan worden ingeperkt of ingetrokken op basis van de monitoringsresultaten van de betreffende stoffen.

Juridische grondslag om deze opties mogelijk te maken: Europees of nationaal

Gezien de trend naar harmonisatie in beoordelingsmethodieken tussen lidstaten en het 'level playing field' wat hiermee bereikt wordt zou Europese wetgeving die het mogelijk maakt om in te grijpen of om voorafgaand aan de toelating te toetsen aan wettelijke KRW-normen de meest passende optie zijn. Eerder (in 2015) is na een verzoek van de tweede kamer om de KRW-normen

nadrukkelijk in de toelating te betrekken, door de staatssecretaris van I&M in een [brief](#) uitgelegd dat het niet eenvoudig is om beide Europese kaders (KRW en gewasbeschermingsverordening) in elkaar te schuiven. Nederland heeft in Europa, in het kader van de REFIT van de gewasbeschermingsverordening, wel [een voorstel](#) voor harmonisatie in de normstelling van risico's voor aquatische organismen (tussen 1107/2009/EG en 2000/60/EG) ingebracht, maar dit werd door de andere lidstaten niet ondersteund, en de Commissie heeft hier niet op geacteerd.

Het nog te ontvangen antwoord van de Commissie op de vragen van LNV zal meer helderheid kunnen geven of bij KRW overschrijdingen ingrijpen in toelatingen op basis van artikel 44 toch mogelijk is, ondanks eerdere analyses van de wetgeving. De bewijslast zal dan echter bij de toelatingsinstantie liggen, wat het ingrijpen in de toelating complex en moeilijk uitvoerbaar maakt. Bovendien is artikel 44 wat betreft oppervlaktewater waarschijnlijk beperkt tot prioritare stoffen en zal dit dus geen mogelijkheid bieden om in te grijpen in het geval van specifiek verontreinigende stoffen. Op het moment dat het antwoord van de Commissie beschikbaar is, kan worden bezien of het nodig is om te pleiten voor aanpassing in Europese regelgeving, zoals hierboven geschetst. Daarvoor is uiteraard voldoende draagvlak bij de lidstaten nodig.

Als alternatief voor een Europese grondslag, is het creëren van een juridische grondslag in nationale regelgeving te overwegen, zoals hierboven bij de opties is aangegeven. Hierdoor zal er echter een nationaal element aan de beoordeling van gewasbeschermingsmiddelen worden toegevoegd, wat niet in lijn is met de trend naar Europese harmonisatie.

Impact op het beschikbare gewasbeschermingsmiddelenpakket

De analyse in Bijlage 1 van stoffen die in Nederland wettelijke KRW-normen overschrijden laat zien dat het om een beperkte groep stoffen gaat; 12 stoffen overschrijden de normen, waarvan 8 in meer dan 1% van de wateren. In de toekomst zullen echter voor meer stoffen wettelijke KRW-normen worden vastgesteld, en zal de toelating van de betreffende middelen ook kunnen worden beperkt. Het voorafgaand aan de toelating toetsen aan wettelijke KRW-normen zal naar verwachting een grotere impact op het middelenpakket hebben. Dan wordt namelijk bij meer stoffen getoetst of het middel voldoet aan de normen. Het toetsen aan wettelijke KRW-normen of ingrijpen in de toelating van middelen op basis van stoffen die wettelijke KRW-normen overschrijden zal dus zeker een impact op het beschikbare middelenpakket hebben, welke omvang nog nader geanalyseerd dient te worden.

Conclusies en advies

Actualiseren KRW-normen

De aquatische toelatingsnormen die in het kader van de gewasbeschermingsverordening worden afgeleid, kunnen verschillen van de milieukwaliteitsnormen die voor de KRW worden afgeleid, onder meer doordat verschillende methodiek wordt gebruikt. Alle voor gewasbeschermingsmiddelen beschikbare werkzame stof gegevens dienen echter te worden meegenomen bij de afleiding van KRW-normen. Veel KRW-normen zijn al lang geleden afgeleid en het is niet duidelijk of alle (nieuwe) gegevens daarbij zijn meegenomen.

Het Ctgb adviseert om te onderzoeken of voor het afleiden van KRW-normen:

- *alle bij het Ctgb beschikbare gegevens zijn meegenomen, en om indien nodig de KRW-normen te actualiseren;*
- *de gebruikte methodiek voor het afleiden van toelatingsnormen en KRW-normen in de toekomst op Europees niveau gelijkgesteld zou kunnen worden, in lijn met de one substance, one assessment strategie van de Europese Commissie.*

Analyse van KRW-norm overschrijdende stoffen

Bij de toelating van een gewasbeschermingsmiddel wordt getoetst aan de toelatingsnorm, maar niet aan de KRW-norm, omdat de grondslag hiervoor ontbreekt. Wanneer de KRW-norm voor een stof (veel) lager ligt dan de toelatingsnorm, kan de toelating niet borgen dat de KRW-norm niet wordt overschreden. Naast de wettelijke KRW-normen bestaan er in Nederland beleidsmatige afgeleide milieukwaliteitsnormen, waar dit advies geen betrekking op heeft.

Bij 12 in Nederland toegelaten werkzame stoffen in gewasbeschermingsmiddelen werd in 2021 een overschrijding van de wettelijke KRW-norm voor specifiek verontreinigende stoffen waargenomen. Er waren geen overschrijdingen bij de drie in Nederland toegelaten Europees vastgestelde prioritaire stoffen; die echter niet allen volledig toetsbaar zijn. Overschrijdingen hebben verschillende oorzaken; zij kunnen gerelateerd zijn aan een toegelaten gebruik van een gewasbeschermingsmiddel, maar kunnen ook daarbuiten liggen, zoals andere toepassingen (biociden, diergeneesmiddelen), illegaal gebruik of puntemissies.

Opties om in de toelating rekening te kunnen houden met wettelijk vastgelegde KRW-normen voor stoffen

Waar KRW-normoverschrijdingen zijn gerelateerd aan toegelaten gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen, kan de toelating een aangrijpingspunt zijn om overschrijdingen van de KRW-normen terug te dringen, mits hiervoor een juridische grondslag wordt gecreëerd. Dat geldt met name voor gevallen waarbij al gedurende lange tijd gebruiks- of emissiebeperkende maatregelen zijn genomen zonder voldoende effect.

Het Ctgb adviseert om op korte termijn een juridische grondslag te creëren waarmee:

- 1) Gericht achteraf kan worden ingegrepen bij al toegelaten gewasbeschermingsmiddelen op basis van stoffen die de wettelijk vastgelegde KRW-normen structureel overschrijden:
- 2) Een 'KRW toets' als wettelijke vereiste voor de toelating/verlenging wordt ingesteld, om te voorkomen dat gewasbeschermingsmiddelen die de wettelijke KRW status (verder) verslechteren op de markt komen. Bijkomend voordeel is dat een KRW toets ook een juridische basis kan geven voor achteraf inperken of intrekken van de toelating. Daarbij kan het verplichten van een voor monitoringsdoeleinden geschikte analysemethode de problematiek van 'niet

toetsbare stoffen' aanpakken. Wanneer alleen bij toelating/verlenging wordt getoetst aan KRW-normen zal het voor sommige stoffen lang duren totdat er effect op het overschrijden van KRW-normen is, aangezien niet alle stoffen op korte termijn voor herbeoordeling gepland staan.

Om de toelating blijvend in overeenstemming met KRW normen te brengen dient op beide opties te worden ingezet.

Europees of nationaal:

De toelating van gewasbeschermingsmiddelen in Europa is verregaand geharmoniseerd, en de trend is om nationale toevoegingen te minimaliseren. Europese regelgeving waarmee de toelating in overeenstemming met KRW normen kan worden gebracht is de eerst aangewezen optie. Daartoe is echter een door de Europese Commissie en de lidstaten gedragen voorstel voor regelgeving nodig. De processen die tot aanpassing van Europese regelgeving kunnen leiden duren lang. Zolang er nog geen Europese juridische grondslag is, kunnen de opties op basis van nationale regelgeving worden overwogen.

Bij de uitwerking van de gekozen juridische grondslag is het van belang om de uitvoerbaarheid door Ctgb goed in het oog te houden en te zorgen dat de benodigde methodiek beschikbaar is.

Het Ctgb adviseert om direct aangescherpte maatregelen te nemen via ERP's:

Gezien de tijd die nodig is om een juridische grondslag te creëren zodat het Ctgb via de toelating kan handelen, adviseert het Ctgb om het bestaande instrumentarium effectiever in te zetten:

- Stel op korte termijn een ERP in bij KRW norm overschrijdende stoffen waarbij er nog geen ERP is ingesteld (lamda-cyhaltrin, pyridaben en abamectine).
- Laat bij KRW-norm overschrijdende stoffen die wel een ERP hebben, maar het beoogde effect niet behalen, het ERP aanscherpen en stuur aan op actie van de toelatinghouder zelf om de toelating te laten herzien; bijvoorbeeld door strengere emissie beperkende maatregelen in te stellen of het wettelijke gebruiksvoorschrift te beperken.
- Aanbevolen wordt om een wettelijke verplichting voor het opstellen en uitvoeren van een ERP bij KRW-norm overschrijdende stoffen te overwegen, met een terugkoppeling via de toelating, zodat de betreffende gewasbeschermingsmiddelen bij uitblijven van een ERP kunnen worden ingeperkt of ingetrokken.

Het Ctgb wijst er verder op dat de voorgestelde opties een nog onbepaalde impact zullen hebben op het beschikbare middelenpakket voor telers.

Bijlage 1: analyse van stoffen die KRW-normen overschrijden¹⁸

Deze analyse betreft alleen de overschrijdingen van wettelijk vastgestelde KRW-normen in 2021. Daarnaast waren er in 2021 ook overschrijdingen van beleidsmatig vastgestelde milieukwaliteitsnormen¹⁹, welke niet in deze analyse zijn opgenomen.

1) Europese Prioritaire stoffen

In Europa zijn momenteel 33 prioritaire stoffen vastgesteld die bijdragen aan de chemische kwaliteit, waarvan 24 stoffen in gewasbeschermingsmiddelen: zie ook [Richtlijn prioritaire stoffen](#). Van deze huidige prioritaire stoffen zijn er in Nederland momenteel drie toegelaten in gewasbeschermingsmiddelen; cypermethrin, aclonifen en bifenoxy.

Deze drie stoffen overschrijden de KRW-normen niet (volgens [Chemische waterkwaliteit KRW, 2021 | Compendium voor de Leefomgeving \(clo.nl\)](#)). Bij gewasbeschermingsmiddelen op basis van deze stoffen is er op basis van de gegevens uit 2021 geen noodzaak om de toelating in overeenstemming te brengen met de KRW-normen, aangezien deze niet overschreden worden.

Een kanttekening is dat cypermethrin volgens de BMA de normen wel overschrijdt. Daarnaast is cypermethrin niet toetsbaar en is bifenoxy gedeeltelijk niet toetsbaar.

Samenvatting Europese Prioritaire stoffen (normen 2021, landgebruik 2019-2021):

Stof	Toetsbaar j/n	Overschrijding KRW-norm?		Correlatie landgebruik?	Bestaande gebruiksmaatregel? ERP's?
		CLO	BMA	BMA	
aclonifen	j	nee	nee	nvt	ja (2018)
bifenoxy	j/n	nee	nee	nvt	ja (2018)
Cypermethri n	n	nee	Ja*	Nee/JG (net niet/ MAC	ja (2017)

**Volgens de BMA zijn er bij cypermethrin in 2021 wel enkele overschrijdingen waargenomen (5x boven de norm, toetsbaar). Dit heeft waarschijnlijk te maken met de verschillen in methodiek tussen de KRW en de BMA.*

¹⁸ Bron: [Chemische waterkwaliteit KRW, 2021 | Compendium voor de Leefomgeving \(clo.nl\)](#) en [Kwaliteit specifieke verontreinigende stoffen KRW, 2021 | Compendium voor de Leefomgeving \(clo.nl\)](#) en [Atlas Bestrijdingsmiddelen in oppervlaktewater \(bestrijdingsmiddelenatlas.nl\)](#) en [Emissiereductieplan – Toolbox Emissiebeperking \(toolboxwater.nl\)](#)

¹⁹ Zie [Atlas Bestrijdingsmiddelen in oppervlaktewater \(bestrijdingsmiddelenatlas.nl\)](#)

2) Europese kandidaat prioritaire stoffen

In Europa ligt momenteel een voorstel voor aanpassing van de KRW, waarbij een aantal prioritaire stoffen worden toegevoegd: [Proposal amending Water Directives \(europa.eu\)](https://europea.eu). Het betreft 8 stoffen in gewasbeschermingsmiddelen, waarvan er 5 een toelating in Nederland hebben; acetamiprid, deltamethrin, esfenvaleraat, glyfosaat en nicosulfuron.

Bij 2 van deze stoffen, deltamethrin en esfenvaleraat, worden de KRW-normen overschreden (in 2021 in resp. 23% en 38% van de wateren).

Deze twee stoffen zijn momenteel 'specifiek verontreinigende stoffen'. Zie Compendium voor de leefomgeving [Kwaliteit specifieke verontreinigende stoffen KRW, 2021 | Compendium voor de Leefomgeving \(clo.nl\)](#).

Samenvatting Europese kandidaat Prioritaire stoffen (normen 2021, landgebruik 2019-2021):

Stof	Toetsbaar j/n	Overschrijding KRW-norm?		Correlatie landgebruik?	Bestaande gebruiksmaatregel?
		CLO	BMA	BMA	ERP's?
acetamiprid	j	nee	Ja*	zeer sterk, sterk, aanwezig	nee
Deltamethrin (groepsstof)	n	Ja (23%)	ja	aanwezig	ja (2020)
Esfenvaleraat (groepsstof)	n	Ja (38%)	ja	net niet aanwezig	ja (2018)
Glyfosaat**	j	-	-	nvt	nee
Nicosulfuron ***	j	-	-	nvt	nee

* Volgens de BMA zijn er bij acetamiprid in 2021 wél enkele overschrijdingen waargenomen (de meeste metingen waren echter beneden de norm). Dit heeft waarschijnlijk te maken met de verschillende methodiek, tussen de KRW richtlijn en de BMA.

**Glyfosaat heeft momenteel geen KRW-norm. De voorgestelde EU KRW-norm is hoger dan de huidige MTR, waardoor er ook wanneer deze stof prioritair wordt er geen normoverschrijdingen zijn te verwachten.

***Nicosulfuron heeft momenteel geen KRW-norm. Voor nicosulfuron is de nieuwe KRW-norm veel kritischer dan de huidige MTR (nationale ecologische norm, geen KRW-norm) dus zijn er in de toekomst mogelijk overschrijdingen te verwachten.

3) Nationaal vastgestelde 'Specifiek verontreinigende stoffen'

In totaal staan er 77 stoffen op deze lijst (in 2021) zie [Kwaliteit specifieke verontreinigende stoffen KRW, 2021 | Compendium voor de Leefomgeving](#)). De momenteel geldende lijst van specifiek verontreinigende stoffen voor Nederland is te vinden in de [Regeling monitoring kaderrichtlijn water](#).

Van de 77 stoffen waren er in 2021 nationale KRW-norm overschrijdingen bij 38 stoffen, waarvan 12 stoffen in gewasbeschermingsmiddelen met een toelating. Deze overschrijden alle de KRW-norm; lambda-cyhalothrin, methylpirimifos, pyridaben, captan, abamectine, pyriproxyfen, dimethenamide-P, metolachloor, terbutylazine en metazachloor (2021), resp. in 26%, 11%, 10%, 9%, 3% en de overige in $\leq 1\%$ van de wateren.

De andere 2 stoffen specifiek verontreinigende stoffen zijn de kandidaat prioritaire stoffen deltamethrin en esfenvaleraat (zie bij punt 2).

Samenvatting 'Specifiek verontreinigende stoffen' (normen 2021, landgebruik 2019-2021):

Stof	Toets- baar j/n	Overschrijding KRW-norm?		Correlatie landgebruik?	Bestaande gebruiksmaatregel?
		CLO	BMA	BMA	ERP's?
Lambda- cyhalothrin (groepsstof)	n	Ja 26%	ja	aanwezig	nee
Methylpirimifos	n	Ja 11%	ja	aanwezig	ja (2018)
Pyridaben	n	Ja 10%	ja	nee	nee
Captan	j	Ja (9%)	nee	nee	Ja (2018)
Abamectine	n	Ja (3%)	ja	Sterk, aanwezig	nee
Pyriproxyfen	n	Ja (1%)	Ja	Sterk, aanwezig	Nee
Dimethenamide -P	j	Ja (1%)	ja	aanwezig	Ja
S-metolachloor* (metolachloor groepsstof in BMA)	j	Ja (1%)	ja	nee	Nee
Terbutylazine	j	Ja (1%)	nee	nvt	Ja
Metazachloor	j	Ja <1%	ja	Zeer sterk	Ja (2019)

**Metolachloor (KRW stof) is niet toegelaten in Nederland, maar S-metolachloor wel (deze valt onder de groepsstof metolachloor).*