

Actieplan uitvoering aangenomen moties Partij voor de Dieren over bestrijdingsmiddelen

17 december 2014. Een meerderheid van de Tweede Kamer wil dat een aantal soorten landbouwgif van de markt verdwijnt, maar de regering aarzelt om echte stappen te zetten. De Partij voor de Dieren wil dat de regering alles op alles zet om de wens van de Kamermeerderheid alsnog uit te voeren zodat mens, milieu en biodiversiteit beschermd worden tegen de gifstoffen.

Inleiding

Nederland is een bijzonder land: veel mensen, veel oppervlaktewater, veel intensieve landbouw. Ons land staat na Korea en Japan op plek drie met het hoogste gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen per hectare. Vroeger vonden we dat alleen maar mooi, omdat de landbouw zo meer voedsel kon produceren. Langzaam groeit het besef dat al dat gifgebruik ook grote nadelen heeft. Insecten - inclusief de bijen, hommels en vlinders die we nodig hebben om onze gewassen en wilde planten te bestuiven-, sterven door het gif. Weidevogels, die deze insecten nodig hebben om van te leven, worden steeds zeldzamer. En mensen die langs de akkers wonen, lopen risico's met hun gezondheid. Luchtwegproblemen, huidandoeningen en ontwikkelingsachterstand bij kinderen behoren tot de reële risico's van het leven op het platteland. Het gifgebruik op onze straten en stoepen vervuult ons drinkwater met glyfosaat, waarvan vermoed wordt dat het hormoonverstorend werkt. Dat dat niet langer zo kan, is een besef dat niet alleen steeds breder in de samenleving leeft, maar ook politiek breed wordt gedeeld.

Een meerderheid van de Kamer wil dat een aantal soorten landbouwgif, waar belangrijke aanwijzingen bij bestaan dat ze risico's met zich meebrengen voor mens, dier en/of milieu, van de markt gehaald wordt. De regering voert deze wens echter niet uit.

Aangenomen moties

In de afgelopen 2 jaar kreeg de Partij voor de Dieren een meerderheid van de Kamer aan haar kant, om de gevaarlijkste gifstoffen van de Nederlandse akkers en winkelschappen te weren.

- De neonicotinoïden, die een belangrijke bijdrage leveren aan de zorgwekkende bijensterfte, wil dit parlement in Europees verband aanpakken, maar omdat dat niet gaat gebeuren in de nabije toekomst, wil zij ook een volledig nationaal moratorium op dit gif. (27858 nr 125, 27858 nr 151 en 27858 nr 155)
- Het parlement wil dat glyfosaat niet alleen niet meer gebruikt mag worden door gemeenten, maar ook niet door particulieren. (27858 nr 240)
- Een meerderheid van de Kamer wil dat 5 schimmelbestrijdingsmiddelen die verantwoordelijk zijn voor het ontstaan van resistente schimmelziektes bij mensen, niet meer gebruikt mogen worden. (27858 nr 222)
- Metam-natrium, een grondontsmettingsmiddel dat een giftig gas vormt en waar verschillende gevaarlijke incidenten mee zijn gebeurd de afgelopen jaren, moet volgens een meerderheid van de Kamer uitgebannen worden. (2013D48440)

Bijensterfte

Insecten zoals de bij zijn cruciaal voor de bestuiving van zowel wilde planten als voedselgewassen. Zonder deze bestuiving brengen veel fruitbomen geen vruchten meer voort, en zullen we het bijvoorbeeld moeten stellen zonder tomaten en boontjes. 70% van de landbouwgewassen die zorgen voor ons voedsel, is afhankelijk van bestuiving door bijen en hommels. Wereldwijd gaat het slecht met de insecten. Alles wijst erop dat landbouwgif een belangrijke oorzaak is van dit probleem. Vooral in gebieden met intensieve landbouw, en dus veel gifgebruik, is de insectensterfte hoog. Meer specifiek zien we de laatste tien, vijftien jaar een verontrustende sterfte onder bijen en hommels. Vooral het landbouwgif van de groep neonicotinoïden en fipronil, draagt volgens onafhankelijke wetenschappers bij aan de enorme sterfte. Een voorbeeld van zo'n relatief nieuwe gifstof is imidacloprid. Neonicotinoïden en fipronil zijn extreem giftige bestrijdingsmiddelen, die het zenuwstelsel van insecten aantasten.

Juridische moeilijkheden

Deze aangenomen moties om de mens, milieu en de biodiversiteit te beschermen tegen gevaarlijke gifstoffen, worden echter niet uitgevoerd door de regering. Het kabinet zegt dat uitvoering juridisch onmogelijk zou zijn, omdat er volgens haar in geen van de gevallen genoeg wetenschappelijk bewijs is dat de middelen zo schadelijk zijn, dat ze niet gebruikt mogen worden. Immers, zo redeneert het kabinet, de toelatingsinstanties EFSA en Ctgb hebben de middelen toegelaten, en zij zeggen geen gronden te hebben om deze toelatingen in te trekken. De regering wijst erop dat het Ctgb na een snelle review concludeert dat er onvoldoende bewijs is dat de middelen zo schadelijk zijn, dat ze niet meer voldoen aan de voorwaarden waaronder ze zijn toegelaten. Het kabinet redeneert hier dat causaal verband moet zijn aangetoond tussen gebruik van het middel en onaanvaardbare effecten, wil het juridisch haalbaar zijn om een middel te verbieden of vergaand te beperken. De vraag is of die veronderstelling juist is. De regering wijst ook op een uitspraak van het College van beroep voor het Bedrijfsleven met betrekking tot de vraag wanneer het Ctgb mag ingrijpen in een bestaande toelating. De uitspraak van het CbB luidt: als het effect van eerdere maatregelen positief uitpakt kan het Ctgb ter motivatie van nieuwe maatregelen niet aanvoeren dat "niet meer voldaan wordt aan de vereisten voor toelating". De regering is van mening dat deze uitspraak betekent dat het beperken of verbieden van een bestrijdingsmiddel niet mogelijk is, als er in het verleden al (kleine) wijzigingen in de toelating van dat middel zijn aangebracht. En dat is vaak wel het geval.

Mogelijkheden voor een verbod

De Partij voor de Dieren is het met de regering eens dat een onmiddellijk verbod, via een noodmaatregel, inderdaad juridische haken en ogen zou hebben. Maar zij blijft wijzen op de mogelijkheid om de moties uit te voeren door het starten van een zogenaamde reguliere procedure, waarbij hoor- en wederhoor wordt toegepast. De Europese verordening laat nadrukkelijk ruimte voor deze route. Dat betekent dat de regering kan aankondigen dat ze voornemens is een aantal middelen van de markt te halen omdat zij van mening is dat het gebruik van de middelen onaanvaardbare risico's met zich kan brengen voor mens, dier of milieu. In de procedure die vervolgens doorlopen wordt, krijgt de producent de kans te bewijzen dat het middel wel aan de toelatingseisen voldoet.

Er zijn in andere EU-lidstaten vergelijkbare verboden op een aantal van de middelen die de Kamer wil verbieden. Het bestrijdingsmiddel chlorpyrifos is in Hongarije verboden op voor bijen relevante gewassen. Polen heeft al voor de Europese Commissie maatregelen nam fipronil in de ban gedaan, Italië heeft vijf jaar voor het Europese moratorium een verbod op imidacloprid ingesteld. Als andere landen een juridische basis hebben gevonden voor deze verboden, dan kan Nederland dat ook.

RoundUp

Nederlandse gemeenten grijpen nog altijd naar het chemische bestrijdingsmiddel Roundup voor de bestrijding van onkruid. Ook recreatiebedrijven zoals campingeigenaren en exploitanten van speeltuinen gebruiken dit middel bij het beheer van hun terrein. Voor particulieren is Roundup gewoon te koop in het tuincentrum of de bouwmarkt – alsof het om een onschuldig goedje gaat dat zonder problemen in de tuin of op terrastegels kan worden gegoten. Niets is minder waar. Roundup is een herbicide op basis van het landbouwgif glyfosaat, een gevaarlijke stof voor mens en dier. Wetenschappers vermoeden dat glyfosaat hormoonverstorend is en brengen het gif in verband met geboortefwijkingen, verschillende vormen van kanker zoals non-Hodgkins's lymfoom, de ziekte van Parkinson en depressie. Ondanks deze indringende bezwaren mag Roundup nog altijd worden gebruikt in de directe leefomgeving van mensen en spuiten gemeenten het gevaarlijke glyfosaat op stoepen, in plantsoenen en soms zelfs op schoolpleinen. Vanaf november 2015 is het gebruik van RoundUp op stoepen en straten verboden. Daarbuiten mag het nog altijd gebruikt worden. Het middel blijft dus ook gewoon te koop in tuincentra en doe-het-zelfzaken.

De regering hoeft bij het nemen van maatregelen ook niet bang te zijn voor juridische claims van de bedrijven. Dat risico zou ze inderdaad wel lopen als ze over zou gaan tot het opstarten van een noodprocedure om het gif per direct te verbieden.

Intrekking of wijziging van een toelating

Artikel 44, eerste lid, van de Europese Verordening noemt twee redenen op grond waarvan een lidstaat kan besluiten een toelating voor een bestrijdingsmiddel in te trekken of te wijzigen. De eerste reden is dat er ‘aanwijzingen bestaan’ dat – kort gesteld – niet langer wordt voldaan aan de toelatingseisen. De tweede reden is dat de doelstellingen voor oppervlakte- en grondwater uit de Kaderrichtlijn Water niet kunnen worden verwezenlijkt. Uiteraard kan een lidstaat handelen op grond van een combinatie van deze redenen, maar voor intrekking of wijziging is ook voldoende aanleiding indien één van beide zich voordoet.

Voorzorgsbeginsel¹

In haar redenering om de moties niet uit te voeren, stelt het kabinet dat het voorzorgsbeginsel niet kan worden ingeroepen omdat de verordening zelf in overweging 8 en artikel 1 al vorm zou geven aan dit beginsel. In artikel 1, vierde lid, van de Verordening is echter opgenomen dat alle bepalingen van de Verordening ‘stoelen’ op het voorzorgsbeginsel. Dit betekent dat de bepalingen van de Europese Verordening, waaronder artikel 44 op grond waarvan lidstaten een toelating kunnen intrekken of wijzigen, daarom steeds in het licht van het voorzorgsbeginsel dieren te worden uitgelegd en toegepast. In de discussie over het uitvoeren van de moties is daarom het voorzorgsbeginsel van belang. Europese rechtspraak over de toelating voor gebruik in bestrijdingsmiddelen van de stof flusilazole bevestigt dat het voorzorgsbeginsel van het bevoegde gezag vereist dat zij passende maatregelen neemt om specifieke *potentiële* risico's voor de menselijke gezondheid, de veiligheid en het milieu te voorkomen^{2,3}.

De procedure voor intrekking of wijziging van een toelating op grond van artikel 44 van de

Toetsingskader

Het wettelijke kader voor bestrijdingsmiddelen is afkomstig uit Brussel. De toelatingsinstanties, de EFSA op Europees niveau en het Ctgb hier in Nederland, krijgen van de fabrikant studies aangeleverd over de werking van het gif. Op basis van deze studies bepalen de EFSA en het Ctgb of het gif gebruikt mag worden, en onder welke omstandigheden. De modellen die bij deze beoordeling gebruikt worden, zijn vaak al jaren oud. Onafhankelijke wetenschappers waarschuwen dat deze modellen achter lopen op de beschikbare stand van de wetenschap, en dat daardoor risico's over het hoofd worden gezien.

De studies die de fabrikanten van de middelen aanleveren, worden niet openbaar gemaakt, waardoor onafhankelijke wetenschappers de besluiten van de toelatingsinstanties niet kunnen toetsen. Een aangenomen motie (KS 27858 nr 129) om deze studies wél openbaar te maken, wordt niet uitgevoerd, omdat dit het bedrijfsgeheim zou schenden doordat concurrenten van het bedrijf zo een kijkje in de keuken zouden krijgen.

¹ Het milieubeleid van de Europese Unie, dat onder andere de doelstelling behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu nastreeft, berust op het voorzorgsbeginsel, zo is bepaald in artikel 191, eerste en tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

² Gerecht EU 12 april 2013 Du Pont de Nemours en anderen vs Europese Commissie, zaak T-31/07, punt 134:

“The precautionary principle requires the authorities in question, in the particular context of the exercise of the powers conferred on them by the relevant rules, to take appropriate measures to prevent specific potential risks to public health, safety and the environment, by giving precedence to the requirements related to the protection of those interests over economic interests (see Joined Cases T-74/00, T-76/00, T-83/00, T-84/00, T-85/00, T-132/00, T-137/00 and T-141/00 Artogodan and Others v Commission [2002] ECR II-4945, paragraphs 183 and 184, and Case T-392/02 Solway Pharmaceuticals v Council [2003] ECR II-4555, paragraph 121 and the case-law cited).”

Dit uitgangspunt was ook al opgenomen in de voorloper van de Verordening, Richtlijn 91/414/EEG, waarin in de negende inleidende overweging het volgende is bepaald: dat de bescherming van de gezondheid van mens en dier en van het milieu voorrang moet hebben op het streven naar een betere plantaardige productie.

Verordening, de reguliere procedure, voorziet in hoor en wederhoor. Alvorens een besluit wordt genomen, wordt onderzocht of het middel nog voldoet aan de toelatingseisen, of dat het middel tot onaanvaardbare effecten leidt. De Partij voor de Dieren wijst erop dat dit bewijs niet geleverd hoeft te zijn voorafgaand aan het starten van deze procedure. Wetenschappelijke onzekerheid is voldoende om maatregelen te nemen ter bescherming van mens of milieu, dat blijkt ook uit de Europese rechtspraak, waarnaar hiervoor verwezen is. Om op te kunnen treden is het voldoende dat er aanwijzingen zijn dat nadelige gevolgen van die bestrijdingsmiddelen op mens of milieu niet kunnen worden uitgesloten. Er hoeft dus niet gewacht te worden totdat de risico's wetenschappelijk volledig vaststaan.⁴ Het is, na hoor en wederhoor, en op basis van de beschikbare wetenschappelijke informatie aan het Ctgb om vervolgens een besluit te nemen waarin moet worden bepaald of en wat de risico's zijn en welk risiconiveau al dan niet aanvaardbaar is⁵. De correlatie die is gevonden tussen de sterfte onder weidevogels en de vervuiling met imidacloprid, is volgens de PvdD dus voldoende om deze procedure op te starten. Een correlatie is mogelijk een causaal verband en de risico's voor het milieu en de aanvaardbaarheid van die risico's moeten daarom worden beoordeeld.

Schimmelbestrijdingsmiddelen

De resistente aspergillus-schimmel verspreidt zich in een snel tempo steeds verder over Nederland. De schimmel kan ernstige longinfecties veroorzaken bij mensen met een minder goede weerstand, komt in de lucht voor, maar er zijn ook sporen in woonhuizen en -wijken gevonden. Vooral mensen met een lage weerstand zijn vatbaar voor de resistente schimmel. Deze kan verschillende ziekten, waaronder ernstige longinfecties veroorzaken. Patiënten zijn vanwege de resistentie zeer moeilijk te behandelen, wat tot levensbedreigende situaties kan leiden. Uit onderzoek blijkt dat de resistente schimmels moleculair sterk lijken op verschillende soorten schimmelbestrijdingsmiddelen, ook wel fungiciden. De vijf fungiciden zijn vanaf 1990 op de Nederlandse markt toegelaten. Deze middelen (tebuconazool, epoxiconazool, difenoconazool, bromuconazool en propiconazool) worden in de landbouw op grote schaal gebruikt om schimmels te bestrijden bij de teelt van bijvoorbeeld groenten als spitskool en winterwortel. De middelen die zeer waarschijnlijk zorgen voor deze resistentie moeten wat de Tweede Kamer betreft direct van de markt worden gehaald.

Nieuwe wetenschappelijke informatie

Het kabinet stelt verder dat zij geen nieuwe maatregelen kan nemen zolang het effect van reeds genomen of aangekondigde maatregelen nog niet bekend is. Zij verwijst hierbij naar een uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven over bestrijdingsmiddel Roundup⁶. Deze jurisprudentie is echter niet van toepassing. In de aangehaalde zaak werd door het CBb geconstateerd dat van nieuwe wetenschappelijke informatie over de risico's van Roundup geen sprake was; er was alleen een nieuw certificeringssysteem beschikbaar gekomen⁷.

⁴ Wetenschappelijke onzekerheid over de omvang van risico's is juist aanleiding op grond van het voorzorgsbeginsel om beschermingsmaatregelen te nemen. Sluitend bewijs is niet nodig. Dit blijkt onder andere uit de volgende rechtspraak: Gerecht van de EU 6 september 2013, Sepro Europe Ltd vs Europese Commissie, zaak T-483/11 punt 44: "In application of that principle [precautionary principle], where there is scientific uncertainty as to the existence or extent of risks to human health or the environment, the EU institutions may take protective measures without having to wait until the reality and seriousness of those risks become fully apparent."

⁵ Gerecht van de EU 12 april 2013, Du Pont de Nemours en anderen vs Europese Commissie, T-31/07, punt 136: "Within the process leading to the adoption by an institution of appropriate measures to prevent specific, potential risks to public health, safety and the environment by reason of the precautionary principle, three successive stages can be identified: firstly, identification of the potentially adverse effects arising from a phenomenon; secondly, assessment of the risks to public health, safety and the environment which are related to that phenomenon; thirdly, when the potential risks identified exceed the threshold of what is acceptable for society, risk management by the adoption of appropriate protective measures."

⁶ CBb 11 juni 2013, ECLI:NL:CBB:2013:CA2604

⁷ De kern van de uitspraak inzake Roundup is dat de wijziging van de toelating voor Roundup door het Ctgb niet werd gebaseerd op nieuwe wetenschappelijke informatie over de gevaren een risico's van dit bestrijdingsmiddel (zie hiervoor, r.o. 5.1), maar op de overschrijding van waterkwaliteitsnormen voor glyfosaat, de actieve stof in Roundup.

Metam-natrium

Metam-natrium is een zeer giftig grondontsmettingsmiddel dat wordt gebruikt bij onder andere de teelt van lelies en aardbeien. Het middel kan de gezondheid van omwonenden en passanten ernstig schaden. Mensen kunnen acuut longoedeem oplopen en chronische luchtwegklachten ontwikkelen. De Kamer drong na een aantal incidenten waarbij omwonenden gezondheidsschade opliepen aan op nader onderzoek. Na dit onderzoek is het College voor toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) tot de conclusie gekomen dat een risico voor kinderen in de omgeving waar middelen met metam-natrium worden gebruikt niet is uit te sluiten.

Daardoor mocht het grondontsmettingsmiddel met onmiddellijke ingang niet meer worden gebruikt. De fabrikant vocht het verbod aan, en leverde Italiaanse veldstudies aan. In deze studies werd het middel op een andere manier toegepast dan hier in Nederland het geval is. Het Ctgb zag hierin echter genoeg reden om het middel weer toe te staan, al zij het onder aanvullende gebruiksvoorschriften. Hoewel de toelating in Nederland van dit middel eind dit jaar verloopt, is België al bezig met het beoordelen van een nieuwe aanvraag. Deze aanvraag zal zeer waarschijnlijk leiden tot een nieuwe toelating. Omdat het om een zonale toelatingsaanvraag gaat, zal dit ook betekenen dat het middel in Nederland gebruikt mag blijven worden.

In de discussie over imidacloprid is wél sprake van nieuwe wetenschappelijke informatie⁸. Wetenschappers wijzen er bovendien op dat de reeds genomen maatregelen om watervervuiling door imidacloprid tegen te gaan niet voldoende zullen zijn om de sterfte onder weidevogels die daar het gevolg van is, te stoppen⁹.

Conclusie: uitvoering van de aangenomen moties is mogelijk.

De Partij voor de Dieren wil dat de regering er alles aan gaat doen, om de moties goed en volledig uit te voeren. Het voorzorgbeginsel geeft hier voldoende houvast voor. Uit de jurisprudentie blijkt dat er geen absoluut wetenschappelijk bewijs hoeft te zijn om in te grijpen als er risico's dreigen. Aanwijzingen dat het gebruik van een bepaald soort landbouwgif onaanvaardbare gevolgen heeft voor mens, dier of milieu, zijn voldoende reden zijn om dat middel van de markt te halen.

De Partij voor de Dieren roept de regering op om:

- De uitvoering van de moties ter hand te nemen, door de reguliere procedure op te starten om de toelatingen van de bestrijdingsmiddelen die de Kamer van de markt wil hebben, in te trekken.
- De Europese Commissie te wijzen op de aangenomen moties in het parlement, die vragen om een verbod van bepaalde schadelijke soorten landbouwgif en te vragen soortgelijke maatregelen te treffen op Europees niveau.

Die waterkwaliteitsnorm werd ten tijde van het verlenen van de toelating voor Roundup al overschreden en de waterkwaliteit was, zo constateerde het CBB sindsdien niet verslechterd, maar zelfs verbeterd (idem, r.o. 5).

⁸ Hallmann, C.A. et al. *Declines in insectivorous birds are associated with high neonicotinoid concentrations*, Nature 511, 341–343, 2014

⁹ De met de op grond van de Europese Verordening bestaande bevoegdheid van lidstaten om toelatingen in te trekken of te wijzigen corresponderende bevoegdheid van de Commissie op grond van de Verordening betreft de bevoegdheid om de goedkeuring van actieve stoffen in te trekken of te wijzigen. De Commissie stelde op grond van deze bevoegdheid ten aanzien van imidacloprid en twee andere neonicotinoïden in 2013 Uitvoeringsverordening 485/2013/EU vast. In deze Uitvoeringsverordening werd de goedkeuring voor deze neonicotinoïden en met neonicotinoïden behandelde zaden gedeeltelijk ingetrokken (Europees moratorium). Dat het gebruik van met neonicotinoïden behandelde zaden in 2010, bij Uitvoeringsverordening 2010/21/EU, al aan banden was gelegd, beperkte de Commissie niet in haar bevoegdheid tot optreden. De Commissie achtte zich niet gehouden het resultaat van de in Uitvoeringsverordening 2010/21/EU opgenomen maatregelen eerst af te wachten, alvorens naar aanleiding van de nieuw beschikbaar gekomen wetenschappelijke informatie verdere maatregelen te treffen in Uitvoeringsverordening 485/2013/EU.