

Beleidsverkenning biociden

Eindrapport verkenning onder overheids- en marktpartijen van knelpunten en oplossingsrichtingen met betrekking tot het Nederlandse biocidenbeleid

April 2022



Colofon

Auteurs

Bureau KLB
Ridderspoorweg 50
1032 LL Amsterdam

+31 (0)6 5 61 62 73

info@bureauklb.nl
www.bureauklb.nl

28 april 2022

Copyright Bureau KLB

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt worden door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Executive summary	9
Voorwoord	13
1. Inleiding	15
1.1 Achtergrond van de verkenning	15
1.2 Doel van de verkenning	15
1.3 Over dit rapport	16
2. Verantwoording	17
2.1 De aanpak van de verkenning	17
2.2 De betrokken partijen	17
3. De knelpunten	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Verschillende partijen, verschillende knelpunten?	19
3.3 Het resulterende beeld; reflecties van partijen	20
4. De oplossingsrichtingen	22
4.1 Inleiding	22
4.2 Oplossingsrichtingen voor overheidsknelpunten	22
4.3 Oplossingsrichtingen voor knelpunten bij ontwikkeling en op de markt brengen van biociden	24
4.4 Oplossingsrichtingen voor knelpunten bij handel in en toepassing van biociden	27
5. ‘Governance’ bij de aanpak van knelpunten	30
5.1 Inleiding	30
5.2 Aansturen op oplossingen	30
5.3 Rollen en verantwoordelijkheden	31
6. Overstijgende analyse	33
Bijlage 1: Gehanteerde afkortingen	37
Bijlage 2: Tussentijds rondgestuurde samenvatting en aanzet tot discussie	39
Bijlage 3: Verslag online meeting overheidspartijen	45
Bijlage 4: Verslag online meeting marktpartijen	53

Beleidsverkenning Biociden – Eindrapport

Samenvatting

Het onderhavige rapport is de derde en afrondende rapportage van de Beleidsverkenning Biociden. Deze samenvatting geeft de inhoud hiervan op hoofdlijnen weer.

De Beleidsverkenning Biociden

De Beleidsverkenning Biociden is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Ze betreft de ervaren knelpunten en ideeën voor oplossingsrichtingen bij overheids- en marktpartijen (met die laatste wordt bedoeld: niet-overheidspartijen; tot deze groep rekenen we zowel bedrijfsleven als kennisinstituten en belangenbehartigers/-NGO's). Voor deze breed-verkennende aanpak is gekozen omdat het biocidenbeleid raakt aan veel uiteenlopende doelstellingen van overheidsbeleid alsook aan een veelheid van maatschappelijke belangen. Zodoende hebben diverse overheids- en andere partijen verantwoordelijkheden en een rol te spelen bij de vormgeving en uitvoering van het biocidenbeleid, en is het zaak hen bij de beleidsverkenning te betrekken.

Opzet van de verkenning

In 2020 is de verkenning onder marktpartijen uitgevoerd,¹ en in de zomer van 2021 die onder overheidspartijen.² In vervolg daarop zijn eind 2021 en begin 2022 schriftelijke peilingen en online bijeenkomsten gehouden met de bij beide verkenningen betrokken overheids- en marktpartijen. Doel van die bijeenkomsten was om het algemene beeld dat uit de verkenningen naar voren komt te delen, en gezamenlijk te bezien welke van de gesuggereerde oplossingsrichtingen wenselijk en kansrijk zijn en wie bij de uitwerking daarvan een rol kunnen spelen.

De tabel hiernaast geeft weer hoeveel en wat voor partijen (en personen) bij de beleidsverkenning inbreng hebben gehad.

Tabel A. Aantallen bij de verkenning betrokken partijen

	Verkenning	Online meeting
Marktpartijen		
Individueel bedrijf	17	8 (12 personen)
Branche/kolom organisatie	22	12 (14 pers.)
Beroepsvereniging	6	4 (5 pers.)
Kennisinstituut	10	5 (6 pers.)
Milieu-, natuur-, dieren-, werknemers- en consumentenorganisaties	4	2 (3 pers.)
Totaal	59	31 (40 pers.)
Overheidspartijen		
Ministeries	7 (21 personen)	6 (10 personen)
Toeziethoudende en -handhavende instanties	5 (13 pers.)	5 (10 pers.)
Ctgb	1 (4 pers.)	1 (2 pers.)
RIVM	1 (2 pers.)	1 (1 pers.)
Totaal	14 (40 pers.)	13 (23 pers.)

Dit rapport

In dit eindrapport wordt de balans opgemaakt van de opbrengst van de verkenningen. Daarbij ligt de nadruk op de al dan niet gedeelde ervaringen van de diverse partijen, op de oplossingsrichtingen die zij wenselijk en kansrijk vinden, en op de rol die zij bij de

¹ Bureau KLB (2021a): *Verkenning marktpartijen biocidenbeleid; verslag van een verkenning onder marktpartijen naar knelpunten en oplossingsrichtingen met betrekking tot het Nederlandse biocidenbeleid*. Amsterdam.

² Bureau KLB (2021b): *Beleidsverkenning biociden; verkenning onder overheidspartijen naar knelpunten en oplossingsrichtingen met betrekking tot het Nederlandse biocidenbeleid*. Amsterdam.

uitvoering daarvan kunnen en willen spelen. Het rapport wordt afgesloten met een overstijgende analyse.

De knelpunten

Zowel markt- als overheidspartijen noemen meerdere knelpunten op een aantal gebieden, te weten:

- knelpunten bij ontwikkeling en op de markt brengen van biociden;
- knelpunten bij handel in en toepassing van biociden; en
- knelpunten bij plaagdierbeheersing en IPM.

Daarnaast noemen overheidspartijen een aantal voor hen specifieke knelpunten rondom beleid en handhaving, aangeduid als:

- specifieke overheidsknelpunten.

In het onderhavige rapport – en in deze samenvatting – wordt voor een overzicht van de ervaren knelpunten naar de betreffende rapporten verwezen (zie voetnoten 1 en 2). Een verkorte weergave ervan is moeilijk te geven en zou onvoldoende recht doen aan de mate waarin afzonderlijke knelpunten voor specifieke partijen een probleem vormen.

Hoewel markt- en overheidspartijen globaal dezelfde *typen* knelpunten noemen, geldt zeker niet dat alle betrokkenen dezelfde knelpunten ervaren. Plaats in de keten, betrokkenheid bij specifieke deelmarkten en toepassingen, aard van het werkdomein of beleidsterrein bepalen sterk welke knelpunten men ervaart. Desgevraagd zegt het grootste deel van de partijen wel het resulterende beeld van de knelpunten dat in de rapporten wordt geschetst, te herkennen (tenminste voor zover men dat kan overzien).

De oplossingsrichtingen

Van de diverse oplossingsrichtingen die in de eerste verkenningen zijn genoemd, is in een schriftelijk peiling en in de twee onlinebijeenkomsten nagegaan hoe wenselijk en kansrijk die door betrokkenen worden geacht. Een aantal van deze oplossingsrichtingen werden door meerdere partijen wenselijk en/of haalbaar geacht en zijn op de bijeenkomsten bepleit. Deze zijn kort aangeduid in onderstaande tabel.

Tabel B. Wenselijke, haalbare en bepleite oplossingsrichtingen

Oplossingsrichtingen voor overheidsknelpunten
Zorg voor actueel, samenhangend en gedragen biocidenbeleid
Meer inspectiecapaciteit voor toezicht en handhaving biociden
Bepaal prioriteiten in toezicht en handhaving
Verbeter de informatiepositie van inspecties
Oplossingsrichtingen voor knelpunten bij ontwikkeling en op de markt brengen van biociden
Geef hoogste prioriteit aan afronding van het review programma
Voorkom ontoereikend middelenpakket, onder meer door QRA
Maak beoordelingsproces meer transparant, interactief en voorspelbaar
Zorg dat de Richtlijn voor Duurzaam Gebruik (SUD, 2009/128 EC) ook op biociden van toepassing wordt, en implementeer deze in Nederlandse wet- en regelgeving
Zorg voor gerichte stimulering van innovatie
Creëer experimenteerruimte voor innovatieve biociden
Onderzoek of het huidige beoordelingskader voldoende actueel en passend is

Oplossingsrichtingen voor knelpunten bij handel in en toepassing van biociden
Ontwikkel samenhangend en in regelgeving verankerd beleid voor deskundigheid (-svereisten)
Borg deskundigheid biociden-handelaren
Borg kwaliteit internethandel
Zet een publiekscampagne op voor brede bewustwording van belang en juist gebruik van biociden
Creëer een orgaan voor (publiek kenbare) statusbepaling van biociden (en grensvlakproducten) met juridische status
Zorg voor adequate regeling van IPM bij plaagdierbeheersing (los van biocidenregelgeving)

Naast deze oplossingsrichtingen zijn er ook nog andere als wenselijk en/of kansrijk aange-merkt en in het rapport beschreven. Deze zijn echter niet op de onlinebijeenkomsten be-pleit of besproken.

‘Governance’ bij de aanpak van knelpunten

Tot slot hebben partijen ook het nodige meegegeven over de wijze waarop de oplossings-richtingen uitgewerkt en gerealiseerd kunnen worden. Zo is aan de verantwoordelijke over-heden, en in het bijzonder aan het systeemverantwoordelijke ministerie van IenW, gesug-gereerd zorg te dragen voor:

- urgentie;
- focus op haalbare oplossingen met impact;
- een strategie voor NL-inzet in EU-verband en een assertieve uitvoering daarvan;
- regie op de uitvoering; en
- draagvlak.

Gevraagd naar de rollen en verantwoordelijkheden die de (niet-systeemverantwoordelijke) partijen voor zichzelf zien weggelegd, noemen zowel overheids- als marktpartijen diverse concrete oplossingsrichtingen waar zij een rol bij hebben te spelen. Bij de overheidspartijen betreft dat met name de maatregelen die raken aan beleidsvorming en handhavingspriori-teiten, implementatie van de SUD-richtlijn, statusbepaling van biociden en verheldering van definities. Marktpartijen noemen vooral de bevordering en borging van deskundighe-den en kwaliteit, het mee-opzetten van publiekscampagnes, het stimuleren van innovatie en het adequaat regelen van IPM bij plaagdierbeheersing als oplossingsrichtingen waar zij een rol hebben (mee) te spelen.

De overstijgende analyse

• *Urgentie*

Ter afsluiting van het eindrapport is een aantal meer algemene lijnen benoemd. De eerste daarvan betreft het duidelijke gevoel van urgentie dat naar voren komt uit de betrokkenheid en inbreng van de meer dan honderd geraadpleegde partijen. Mogelijk is een proces-opbrengst van deze verkenning dat dit inmiddels een breed gedeeld gevoel is, op basis waarvan een gedragen verbeterplan kan worden ontwikkeld.

• *Programmatistische aanpak*

De grote hoeveelheid opgetekende knelpunten en oplossingsrichtingen noopt tot keuzes en prioritering. Keuzes zijn alleen al aan de orde omdat er weliswaar een gedeeld gevoel van urgentie, maar niet op alle punten consensus over oplossingsrichtingen is (een voorbeeld is dat veel overheidspartijen pleiten voor het op biociden van toepassing verklaren van de

SUD (2009/128 EC), terwijl veel marktpartijen bovenal voorrang willen geven aan afronding van het review programma).

Tegelijk is er echter reden om niet te rigoureuus en te selectief voor afzonderlijke oplossingsrichtingen te kiezen. Voor een deel hangen ze namelijk samen en versterken ze elkaar. Een te beperkte focus leidt daarom tot suboptimaal resultaat. Daarnaast speelt een deel van de knelpunten in specifieke niches. Een focus op 'grote issues' helpt niet per se om deze knelpunten – die soms raken aan essentiële maatschappelijke functies – het hoofd te bieden. Een bredere programmatische aanpak zal dan ook nodig zijn.

- *Samenwerking*

Uit de verkenning komt naar voren dat de uitvoering van verbeterplannen een zaak van vele handen kan zijn, en ook zal moeten zijn, mede met het oog op het belang van draagvlak bij de uitvoering. Tegelijk is er behoefte aan stevige regie en aan structuur in de afstemming, tussen nationale en Europese inzet, tussen beleid, toezicht en handhaving, en tussen publieke en private rollen en initiatieven.

- *Ook een Europese aanpak*

Gezien de stevige Europese component in het biocidenbeleid is het zaak ook een gerichte, strategische inzet in Europees verband te plegen. Daarbij is het aan te raden aansluiting te zoeken bij andere lidstaten en wat hen beweegt. Slimme, assertieve betrokkenheid op Europees niveau en dito coalitievorming op basis van gemeenschappelijke verbeterdoelen, kan sterk bijdragen om de effectiviteit van de Nederlandse inzet om het biocidenbeleid te verbeteren.

Biocides Policy Outlook – Final Report

Executive summary

This report is the third and concluding report of the Biocides Policy Outlook. This summary outlines its contents.

The Biocides Policy Outlook

The Biocides Policy Outlook was commissioned by the Dutch Ministry of Infrastructure and Water Management. It concerns an exploration of the perceived bottlenecks and ideas for possible solutions among government and market parties (the latter refers to: non-government parties, including the business community, knowledge institutes and interest representatives/NGOs). This broad exploratory approach was chosen because biocides policy touches on many diverse objectives of government policy as well as a multitude of social interests. As a result, various government and other parties have responsibilities and a role to play in the design and implementation of biocides policy. It is therefore important to involve them in this policy outlook.

Design of the exploration

The exploration was carried out among market parties in 2020,³ and among government parties in the summer of 2021.⁴ As a follow-up, written polls and online meetings were held at the end of 2021 and early 2022 with the government and market parties involved in both explorations. The aim of these meetings was to share the general picture that emerged from the explorations, and to jointly consider which of the suggested solutions are desirable and promising and who could play a role in their elaboration.

The table on the right shows how much and what kind of parties contributed to the policy exploration.

Table A. Numbers of parties involved in the exploration

	Exploration	Online meeting
Market parties		
Individual company	17	8 (12 persons)
Branch/column association	22	12 (14 pers.)
Professional association	6	4 (5 pers.)
Knowledge institute	10	5 (6 pers.)
Environmental, nature, animal, worker, and consumer organizations	4	2 (3 pers.)
Total	59	31 (40 pers.)
Government parties		
Ministries	7 (21 persons)	6 (10 persons)
Supervisory and Enforcement Bodies	5 (13 pers.)	5 (10 pers.)
Ctgb	1 (4 pers.)	1 (2 pers.)
RIVM	1 (2 pers.)	1 (1 pers.)
Total	14 (40 pers.)	13 (23 pers.)

This report

This final report takes stock of the results of the explorations. The emphasis is on the experiences, whether or not shared, of the various parties, on the solutions they find desirable and promising, and on the role they can and want to play in the implementation of these solutions. The report concludes with a transcending analysis.

³ Bureau KLB (2021a): *Verkenning marktpartijen biocidenbeleid; verslag van een verkenning onder marktpartijen naar knelpunten en oplossingsrichtingen met betrekking tot het Nederlandse biocidenbeleid*. Amsterdam

⁴ Bureau KLB (2021b): *Beleidsverkenning biociden; verkenning onder overheidspartijen naar knelpunten en oplossingsrichtingen met betrekking tot het Nederlandse biocidenbeleid*. Amsterdam.

The bottlenecks

Both market and government parties mention several bottlenecks in a number of areas, namely:

- bottlenecks in the development and marketing of biocides;
- bottlenecks in trade in and use of biocides; and
- bottlenecks in pest control and IPM.

In addition, government parties mention several bottlenecks specifically regarding policy and enforcement, referred to as:

- specific government bottlenecks.

In this report – and in this summary – reference is made to the relevant reports for an overview of the bottlenecks experienced (see footnotes 3 and 4). An abbreviated presentation would be hard to produce, and it would not do sufficient justice to the extent to which individual bottlenecks are a problem for specific parties.

Although market and government parties generally refer to the same types of bottlenecks, it is certainly not the case that all those involved experience the same bottlenecks. Position in the chain of production and use, involvement in specific sub-markets and applications, the nature of working domains and policy areas, strongly determine which bottlenecks are experienced. When asked, most of the parties say that they recognize the resulting picture of the bottlenecks that is outlined in the reports (at least insofar as they can oversee it).

The possible solutions

In a written poll and in the two online meetings, the various possible solutions mentioned in the first explorations were examined to see how desirable and promising they were considered by those involved. A number of these possible solutions were considered desirable and/or feasible by several parties and were advocated at the meetings. These possible solutions are briefly indicated in the table below.

Table B. Desirable, feasible and advocated possible solutions

Possible solutions for government bottlenecks
Ensure up-to-date, coherent and supported biocides policy
More inspection capacity for biocides supervision and enforcement
Determine priorities in supervision and enforcement
Improve the information position of inspectorates
Possible solutions for bottlenecks in the development and marketing of biocides
Give highest priority to completion of the review program
Prevent insufficient biocidal resources, including through QRA
Make assessment process more transparent, interactive, and predictable
Ensure that the Sustainable Use Directive (SUD, 2009/128 EC) also applies to biocides, and implement it in Dutch legislation and regulations
Provide targeted stimulation of innovation
Create room for experimentation for innovative biocides
Investigate whether the current assessment framework is sufficiently up-to-date and appropriate
Possible solutions for bottlenecks in trade in and application of biocides
Develop coherent and regulatory policies for expertise (requirements)

Safeguard expertise of biocides traders
Safeguard quality of internet trade
Set up a public campaign for broad awareness of the importance and correct use of biocides
Create a body for (publicly accessible) status determination of biocides (and interface products) with legal status
Ensure adequate regulation of IPM in pest management (apart from biocide regulations)

In addition to the solutions mentioned in the table above, others have also been identified as desirable and/or promising. However, these were not advocated or discussed at the online meetings. They are also described in the report.

Governance in tackling bottlenecks

Finally, the parties have also come up with ideas about the way in which possible solutions can be implemented. For example, it has been suggested to the responsible authorities, and in particular to the Ministry of Infrastructure and Water Management, responsible for the biocide policy, to ensure:

- urgency,
- focus on feasible solutions with impact,
- a strategy for NL actions on EU level and its assertive implementation,
- directorship over the implementation, and
- parties' acceptance.

When asked about the roles and responsibilities that the (non-system-responsible) parties see for themselves, both government and market parties mention various concrete solutions in which they have a role to play. In the case of government parties, these mainly concern measures that affect policymaking and enforcement priorities, implementation of the SUD Directive, determining the status of biocides and clarifying definitions. Market parties mention the promotion and safeguarding of expertise and quality, co-creating public campaigns, stimulating innovation and adequate regulation of IPM in pest control as possible solutions in which they have a role to play.

The transcending analysis

- *Urgency*

The final part of the report contains several more general observations. The first of these concerns the clear sense of urgency that shows from the involvement and input of the more than a hundred parties consulted. A process yield of this exploration may be that this is now a widely shared sense of urgency, based on which a supported improvement plan can be developed.

- *Programmatic approach*

The large number of bottlenecks and possible solutions that have been noted necessitate choices and prioritisation. Choices are an issue if only because there is a shared sense of urgency, but there is not a consensus about possible solutions on all points (an example is that many government parties argue in favour of declaring the SUD applicable to biocides (2009/128 EC), while many market parties above all want to give priority to completing the review program).

At the same time, however, there is reason not to focus on individual solutions too rigorously and selectively. To some extent these solutions are interrelated, and they also reinforce each other. A focus that is too limited therefore leads to sub-optimal results. In addition, some of the bottlenecks occur in specific niches. A focus on 'major issues' does not necessarily help to tackle these bottlenecks – which sometimes affect essential social functions. A broader programmatic approach will therefore be necessary.

- *Collaboration*

The exploration shows that the implementation of improvement plans can and should be a matter for many hands, also with a view to the importance of support for the implementation. At the same time, there is a need for solid direction, as well as for structured coordination between national and European efforts, between policy, supervision, and enforcement, and between public and private roles and initiatives.

- *Include European approach*

In view of the strong European component in the biocidal products policy, it is also important to make a targeted, strategic effort on EU level. In doing so, it is advisable to seek connections with other Member States and their motivations. Smart, assertive involvement in decision making at European level and coalition formation based on common improvement goals can strongly contribute to the effectiveness of the Dutch efforts to improve biocidal products policy.

Voorwoord

Dit rapport bevat de eindverslaglegging van de beleidsverkenning biociden, die in opdracht van het ministerie IenW tussen eind 2020 en begin 2022 is uitgevoerd. Gedurende deze periode hebben vele – al met al meer dan honderd – personen aan de verkenning bijgedragen door mee te werken aan interviews, schriftelijke consultaties en online bijeenkomsten. Het gaat hier om mensen afkomstig van het bedrijfsleven, van branche-, kolom- of beroepsverenigingen, van kennisinstituten, van organisaties die de belangen van milieu, natuur, dieren, werknemers of consumenten behartigen, en overheidsorganisaties als ministeries, toezichthoudende en handhavende instanties, het Ctgb en het RIVM. Op deze plaats, bij de afronding van de beleidsverkenning, past een woord van welgemeende dank aan hun adres voor de medewerking en de geleverde constructieve bijdragen.

Een bijzonder woord van dank geldt de opdrachtgevers vanuit het ministerie van IenW voor hun kritische en behulpzame begeleiding van de verkenning.

Hopelijk draagt deze rapportage bij aan het slechten van de gesignaleerde knelpunten, aan optimale vormen van desinfectie, conservering, plaagbeheersing en aangroeiwering, en aan de optimale realisatie van maatschappelijke functies die daarmee verband houden.

Amsterdam, april 2022

1. Inleiding

1.1 Achtergrond van de verkenning

Met het oog op wat het aanduidt als ‘regulier onderhoud’ van het biocidenbeleid, heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) – in afstemming met de betrokken departementen BZK, EZK, LNV, SZW en VWS – verkenningen laten uitvoeren naar ervaren knelpunten en ideeën voor oplossingsrichtingen bij betrokkenen bij het biocidenbeleid. Voor deze breed-verkennende aanpak was gekozen vanwege het gegeven dat het ministerie van IenW weliswaar systeemverantwoordelijk is voor het biocidenbeleid, maar dat dit beleid raakt aan veel uiteenlopende doelstellingen van overheidsbeleid alsook aan een veelheid van maatschappelijke belangen. Gevolg daarvan is dat diverse overheids- en andere partijen verantwoordelijkheden hebben en een rol hebben te spelen bij de daadwerkelijke vormgeving en tenuitvoerlegging van het biocidenbeleid. Hun inbreng en betrokkenheid bij het verhelderen van de beleidsdoelen en het verbeteren van beleid en uitvoering is daarom van belang.

In 2020 is een verkenning onder marktpartijen uitgevoerd.⁵ In de zomer van 2021 heeft een soortgelijke verkenning onder overheidspartijen plaatsgevonden.⁶ In vervolg daarop zijn eind 2021 en begin 2022 online bijeenkomsten gehouden met de bij de beide verkenningen betrokken overheids- en marktpartijen. Doel van die bijeenkomsten was om het algemene beeld dat uit de verkenningen naar voren komt te delen, en gezamenlijk te bezien welke van de gesuggereerde oplossingsrichtingen wenselijk en kansrijk zijn en wie bij de uitwerking daarvan een rol kunnen spelen.

Op grond van dit geheel aan activiteiten wordt in het onderhavige eindrapport de eindbalans opgemaakt, overeenkomstig het overkoepelende doel van de verkenning.

1.2 Doel van de verkenning

De doelstelling van de uitgevoerde verkenning en vervolgactiviteiten luidt als volgt.

Doel van de uitgevoerde verkenning is:

- ✓ het presenteren van een inventarisatie van door betrokken markt- en overheidspartijen ervaren knelpunten rondom het biocidenbeleid, en daaraan verbonden ideeën en wensen voor oplossingsrichtingen (inclusief concrete beleidsopties) en rol- en verantwoordelijkheidsverdelingen, alsmede
- ✓ het presenteren van een – eigen – overstijgende analyse van de uitkomsten van de inventarisaties onder overheids- en marktpartijen ten behoeve van de ontwikkeling van het biocidenbeleid in generieke zin.

Zoals ook aangegeven in eerdere deelrapportages, past hier de opmerking dat het bij de uitgevoerde verkenning nadrukkelijk niet om een evaluatie gaat. Ook gaat het niet om een eigen analyse van het biocidenbeleid door de onderzoeker. Knelpunten en oplossings-

⁵ Bureau KLB (2021a): *Verkenning marktpartijen biocidenbeleid; verslag van een verkenning onder marktpartijen naar knelpunten en oplossingsrichtingen met betrekking tot het Nederlandse biocidenbeleid*. Amsterdam.

⁶ Bureau KLB (2021b): *Beleidsverkenning biociden; verkenning onder overheidspartijen naar knelpunten en oplossingsrichtingen met betrekking tot het Nederlandse biocidenbeleid*. Amsterdam.

richtingen zijn geïnventariseerd en opgeschreven zoals die door betrokkenen zijn aangedragen (en zonder verdere verificatie door de onderzoeker). Door de gehanteerde werkwijze komt vanzelfsprekend een sterkere nadruk te liggen op de ervaren zwakke punten van het beleid. Deze rapportage pretendeert dan ook geenszins een afgewogen beeld van de sterke en zwakke kanten van het biocidenbeleid te presenteren.

1.3 Over dit rapport

Als gezegd wordt in dit rapport de eindbalans opgemaakt van de opbrengst van de uitgevoerde verkenningen. Daarmee is het dus aanvullend op beide eerder uitgebrachte rapporten (zie voetnoten 5 en 6), en moet het niet gelezen worden als een samenvatting daarvan.

Waar in beide eerdere rapporten de nadruk ligt op de door markt- en overheidspartijen ervaren knelpunten, ligt in dit rapport (en in de gehouden bijeenkomsten) de nadruk meer op de al dan niet gedeelde ervaringen van deze partijen, op de mogelijke oplossingsrichtingen die zij zien, en op de rol die de verschillende partijen daarbij kunnen en willen spelen.

De opbouw van het rapport is als volgt.

- Het volgende hoofdstuk (2) beschrijft de gehanteerde aanpak en geeft een beeld van aard en hoeveelheid van de betrokken markt- en overheidspartijen.
- Hoofdstuk 3 grijpt kort terug op de door de afzonderlijke partijen ervaren knelpunten, houdt deze naast elkaar en schetst de reflectie van partijen op dit algemene beeld.
- Hoofdstuk 4 beschrijft welke oplossingsrichtingen de diverse partijen zien en gaat in op prioriteiten en accenten die partijen meegeven.
- Hoofdstuk 5 gaat in op de ‘governance’ bij de uitvoering, en in het bijzonder op de rollen en verantwoordelijkheden die overheids- en marktpartijen voor zichzelf en anderen zien weggelegd.
- Het laatste hoofdstuk (6) bevat enige overkoepelende waarnemingen van de onderzoeker ten behoeve van de ontwikkeling van het biocidenbeleid in generieke zin.

De bijlagen:

- Bijlage 1 bij het rapport bevat een overzicht van gehanteerde afkortingen.
- Bijlage 2 betreft de notitie die voorafgaand aan de online bijeenkomsten aan de betrokkenen is gestuurd, vergezeld van enige vragen.
- Bijlagen 3 en 4 behelzen vervolgens de verslagen van de online bijeenkomsten met overheids- en marktpartijen, met daarbij aangehecht overzichten van de deelnemende personen en hun organisaties.

2. Verantwoording

2.1 De aanpak van de verkenning

De verkenning is uitgevoerd in een aantal stappen, zoals weergegeven in de figuur hier-naast.

1. Eerst is, in de tweede helft van 2020, een verkenning uitgevoerd onder marktpartijen, door middel van een combinatie van gerichte interviews en breed uitgezette oproepen voor inbreng. Van deze verkenning is afzonderlijk verslag gedaan (zie voetnoot 5).
2. Vervolgens is in de zomer van 2021 een verkenning uitgevoerd onder overheidspartijen. Daarbij zijn alle relevante functionarissen bij de betrokken ministeries, toezichthoudende en handhavingsinstanties, RIVM en Ctgb benaderd voor een interview. Ook van deze verkenning is afzonderlijk verslag gedaan (zie voetnoot 6)

Op basis van beide verkenningen is een notitie vervaardigd met een samenvatting van het resulterende beeld van de knelpunten en met een overzicht van de meest substantiële genoemde oplossingsrichtingen. Deze notitie is als bijlage 2 opgenomen bij dit rapport.

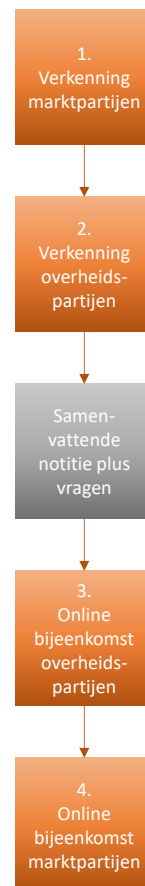
3. Vervolgens is eind 2021 een online bijeenkomst georganiseerd met de geconsulteerde overheidspartijen. Voorafgaand aan deze bijeenkomst kregen zij de bovengenoemde notitie toegestuurd, met daarbij een aantal vragen en het verzoek om hun antwoorden op deze vragen vóór de bijeenkomst aan de onderzoeker te doen toekomen. In de bijeenkomst is vervolgens nagegaan of het beeld van de knelpunten voor iedereen herkenbaar en volledig was, en welke van de gesuggereerde oplossingsrichtingen wenselijk en kansrijk zijn en wie bij de uitwerking daarvan een rol kunnen spelen. Het verslag van deze bijeenkomst is als bijlage 3 bij dit rapport opgenomen.
4. Tot slot is begin 2022, met eenzelfde werkwijze, een soortgelijke online bijeenkomst gehouden met de geconsulteerde marktpartijen, in het bijzijn van een aantal van de betrokken overheidspartijen. Het verslag hiervan is als bijlage 4 bij dit rapport opgenomen.

De verslagen van de bijeenkomsten zijn ter controle en mogelijke aanvulling voorgehouden aan de deelnemers (alook aan de genodigden die niet konden deelnemen). Hun opmerkingen en aanvullingen zijn in de verslagen verwerkt.

2.2 De betrokken partijen

In de rapporten en verslagen waarnaar hierboven verwezen is, is uitgebreid beschreven welke partijen bij de verschillende fasen van de verkenning betrokken waren. Tevens bevatten de bijlagen van deze documenten overzichten van deelnemende personen en organisaties.

Hieronder wordt weergegeven wat de betrokkenheid vanuit de verschillende typen partijen was bij de verschillende stappen van de verkenning. Tabel 1 schetst de betrokkenheid van marktpartijen (in deze verkenning opgevat als 'niet-overheidspartijen').



Tabel 1. Deelnemende marktpartijen

Type marktpartij	Deelgenomen aan eerste verkenning		Respons vragenlijst	Deelname online bijeenkomst
	Geïnterviewd	Per mail gereageerd		
Individueel bedrijf	8	9 (6 met knelpunten)	6	8 (12 personen)
Branche/kolom organisatie	8	14 (6 met knelpunten)	10	12 (14 pers.)
Beroepsvereniging		6 (5 met knelpunten)	2	4 (5 pers.)
Kennisinstituut	5	5 (2 met knelpunten)	4	5 (6 pers.)
Behartiging milieu-, natuur-, dieren-, werknemers- en consumentenbelangen	3	1 (met knelpunten)	2	2 (3 pers.)
Totaal	24	35 (20 met knelpunten)	24	31 (40 pers.)

Binnen de groep branches en bedrijven is het midden- en kleinbedrijf ruim vertegenwoordigd. Dit geldt zowel voor sectoren die overwegend uit MKB-bedrijven bestaan als voor een aantal individuele (soms zeer kleine) bedrijven. Er is sprake van een aanzienlijke diversiteit naar de schakels van de productie- en productketens waarin marktpartijen actief zijn en naar hun betrokkenheid bij verschillende biociden-productgroepen. Voorts geldt dat meerdere van de geraadpleegde marktpartijen hun inbreng leveren namens, of soms na consultatie van een achterban.

Tabel 2 geeft de betrokkenheid weer van de overheidspartijen bij de verschillende stappen van de verkenning.

Tabel 2. Deelnemende overheidspartijen

Type overheidspartij	Geïnterviewd bij eerste verkenning	Respons vragenlijst	Deelname online bijeenkomsten	
			Bijeenkomst overheidspartijen	Bijeenkomst marktpartijen
Ministeries	7 (21 personen)	7 (11 pers.)	6 (10 pers.)	4 (6 pers.)
Toezichthoudende en -handhavende instanties	5 (13 personen)	5 (12 pers.)	5 (10 pers.)	1 (1 pers.)
Ctgb	1 (4 personen)	1 (4 pers.)	1 (2 pers.)	1 (2 pers.)
RIVM	1 (2 personen)	-	1 (1 pers.)	1 (1 pers.)
Totaal	14 (40 personen)	13 (27 pers.)	13 (23 pers.)	7 (10 pers.)

De zeven betrokken ministeries zijn die van BZK, EZK, IenW, LNV, OC&W, SZW en VWS. Bij de betrokken toezichthoudende en -handhavende instanties gaat het om de IGJ, ILT, I-SZW (sinds 2022 aangeduid als NLA), NVWA en de UvW.

3. De knelpunten

3.1 Inleiding

Zoals hiervoor al beschreven, is het niet de bedoeling in dit rapport in detail in te gaan op de door markt- en overheidspartijen genoemde knelpunten. Deze zijn immers al volop beschreven in de afzonderlijke rapportages die daaraan zijn gewijd (zie voetnoot 5 en 6). Gezien de grote hoeveelheid heel uiteenlopende knelpunten is een kort resumé ook moeilijk te geven, en zou die ook onvoldoende recht doen aan de mate waarin afzonderlijke knelpunten voor specifieke partijen een probleem vormen.

Wel worden hieronder kort de overeenkomsten en verschillen beschreven tussen de knelpunten die door markt- en overheidspartijen zijn benoemd (paragraaf 3.2). Vervolgens wordt kort nog ingegaan op de reflecties die door de partijen zijn meegegeven bij het resulterende, overkoepelende beeld (paragraaf 3.3).

3.2 Verschillende partijen, verschillende knelpunten?

3.2.1 De verschillende partijen

Als aftrap van de online bijeenkomsten is in de samenvattende notitie (zie bijlage 2, pagina 40 van dit rapport) een schematisering van de aangedragen knelpunten gepresenteerd. Tabel 3 geeft dit schema verder ingekort weer, zonder overigens de essentie ervan aan te tasten.

Tabel 3. De door markt- en overheidspartijen genoemde typen knelpunten

(X = alle knelpunten binnen deze categorie genoemd of onderschreven)

Genoemde typen knelpunten	Marktpartijen	Overheidspartijen
Knelpunten bij ontwikkeling en op de markt brengen van biociden	X ⁷	X
Knelpunten bij handel in en toepassing van biociden	X	X
Knelpunten bij plaagdierbeheersing en IPM ⁸	X	X
Specifieke overheidsknelpunten		X

Het schema geeft grofweg weer dat de gezamenlijke markt- en overheidspartijen dezelfde knelpunten noemen, behoudens een aantal specifieke overheidsknelpunten. Die laatste – die alleen door overheidspartijen worden genoemd – houden met name verband met het ontbreken van actueel biocidenbeleid, problemen bij de handhaving, en knelpunten voor specifieke beleidsdoelen (circulaire economie).

3.2.2 'De marktpartijen'

Hieruit moet echter niet worden opgemaakt dat alle betrokkenen – markt- én overheidspartijen – dezelfde knelpunten ervaren. Uit de verkenning komt juist naar voren dat

⁷ Binnen deze categorie is alleen het knelpunt 'Onvoldoende toegerust op aanpak nieuwe invasieve exoten' niet door marktpartijen genoemd.

⁸ IPM = Integrated Pest Management ofwel geïntegreerde plaagdierbestrijding. Dit gaat uit van monitoring en voorkómen van plaagdieroverlast. Als er na toepassing van preventieve maatregelen toch overlast ontstaat, dan is de volgende stap de inzet van niet-chemische bestrijdingsmethoden. Pas als deze onvoldoende werken, kan als laatste stap een chemisch bestrijdingsmiddel worden ingezet.

verschillende partijen deels ook uiteenlopende knelpunten ervaren. Zo zijn het bij de marktpartijen – logischerwijs – vooral producenten die directe knelpunten bij de ontwikkeling en het op de markt brengen van biociden ervaren, zoals de trage, dure en veeleisende procedures en het ontbreken van stimuli voor innovatie. Partijen verderop in de keten ervaren met name de *gevolgen* daarvan, zoals krappe of ontoereikende middelenpakketten. Aan de andere kant zijn het juist handelaren, professionele en particuliere toepassers die knelpunten ervaren bij het herkennen van wel of niet toegelaten of anderszins legale of verantwoorde middelen met hun diverse claims (biociden of anderszins).⁹ Daarbij spelen zowel grensvlakproblematiek tussen verschillende wettelijke kaders, onvoldoende deskundigheid, illegale handel en het soms bewust opzoeken van grenzen door leveranciers parten. En verder zijn er diverse specifieke deelmarkten waar eigen knelpunten spelen. Zo spelen bij plaagdierbeheersing diverse knelpunten rondom IPM, hebben agrariërs vanwege de aard van hun bedrijvigheid met specifieke knelpunten te maken en zijn er voor weefselconservering (PT22) geen toegelaten middelen.

Het is ook deze verscheidenheid aan posities die zou kunnen verklaren waarom de meeste marktpartijen die aan de online bijeenkomst deelnamen, aangaven dat de door henzelf ingebrachte knelpunten goed in het overzicht doorklinken, maar dat het totaalbeeld vooral herkenbaar is *voor zover zij dat kunnen overzien*.

3.2.3 ‘De overheden’

Ook bij overheidspartijen komt uit de verkenning naar voren dat verschillende partijen uiteenlopende knelpunten ervaren. Zo is er een verschil in genoemde knelpunten waarneembaar tussen overheidspartijen die vooral vanuit gezondheids-, veiligheids- en milieuoverwegingen randvoorwaarden stellen aan aard en wijze van gebruik van biociden, en overheidspartijen die voor realisatie van hun beleidsdoelen aangewezen zijn op het (doen) toepassen van biociden. Daarnaast noemen toezichthoudende en handhavende instanties weer andere, met hun eigen rol en verantwoordelijkheid samenhangende knelpunten.

Niettemin lijkt er bij diverse overheidspartijen vanuit de aard van hun betrokkenheid een iets breder beeld te zijn van de problematiek die op biocidengebied speelt. Ook de meeste overheidspartijen die aan de online bijeenkomst deelnamen, zeiden de door henzelf ingebrachte knelpunten goed terug te horen. Daarnaast was voor de meesten ook het geschetste totaalbeeld (heel) herkenbaar.

3.3 Het resulterende beeld; reflecties van partijen

In de online bijeenkomsten hebben zowel markt- als overheidspartijen gezegd dat de door hen ingebrachte knelpunten goed doorklinken in het totaalbeeld dat uit de beide rapporten van de verkenning naar voren komt. Bovendien zeggen de meeste van hen het totaalbeeld te herkennen, ten minste voor zover zij dat zelf kunnen overzien.

Gevraagd naar wat ze ten aanzien van dit totaalbeeld willen meegeven, volgen – naast enige uitdrukkingen van urgentie – globaal drie typen reacties:

⁹ In het rapport van de verkenning onder overheidspartijen worden onder meer als voorbeelden van aan biociden ‘aanpalende’ producten met claims genoemd: algemene chemicaliën, biologische bestrijders, cosmetica, detergents, diergeneesmiddelen, gewasbeschermingsmiddelen, groeiregulatoren, huishoudchemicaliën, humane geneesmiddelen, medische hulpmiddelen, planten- en kruidenextracten, plantversterkers, proceshulpstoffen, reinigingsmiddelen, voedingsmiddelen, voer- en voedingsadditieven.

1. *Reacties over de inhoud van de knelpunten*

Meerdere betrokkenen benadrukken (nogmaals) de zwaarte van bepaalde knelpunten ('een goed dossier kost nu eenmaal geld'; 'internethandel en onvoldoende handhaving'; 'opleidingsniveau gebruikers desinfectiemiddelen'; 'problematiek van het gebruik van biociden in laboratoria en botsende wetgeving'; 'Verordening voor biologische sector en Biocidenverordening houden geen rekening met elkaar'). Anderen bepleiten specifieke oplossingsrichtingen (bronaanpak, innovatie in combinatie met arbeidshygiënische strategie). Vanuit overheidspartijen wordt daarnaast enkele malen de vraag opgeworpen hoe specifieke knelpunten (gebrek aan innovatie, laag kennisniveau) aangepakt kunnen worden.

2. *Reacties over de (programmatische) aanpak van de knelpunten*

Anderen reacties betreffen de te ontwikkelen aanpak. Vanwege de grote hoeveelheid diverse knelpunten pleiten meerdere betrokkenen voor prioritering, keuzes en focus, in combinatie met een tijdspad. Aanbevolen wordt onderscheid te maken tussen oplossingen voor de korte en de lange termijn. Ook wordt gevraagd om een concreet advies over waar te beginnen.

3. *Reacties over de governance bij de aanpak van knelpunten*

Tot slot hebben meerdere reacties betrekking op de rollen van en verhoudingen tussen partijen bij de aanpak van knelpunten. In al deze reacties klinkt door dat het biociden-terrein omvangrijk en complex is, waarbij de belangrijkste kaders bovendien Europees bepaald zijn (of wellicht beter: worden). Sommigen geven dan ook aan dat de nationale invloed beperkt is, anderen zijn van mening dat die invloed ook bewust beperkt gehouden moet worden om de (Europese) biocidenmarkt niet te verstoren.

Anderen stipuleren dat oplossingen niet alleen vanuit overheidsbeleid komen: private partijen hebben ook een rol en moeten zich 'niet ingraven' maar samenwerken.

Naast dit alles is er een roep om regie en om een heldere structuur aan overheidszijde ('keep it simple').

Zichtbaar is dat in de reflecties op de knelpunten al het nodige wordt meegegeven voor de ontwikkeling van oplossingsrichtingen. In de volgende hoofdstukken wordt hier uitgebreid verder op ingegaan.

4. De oplossingsrichtingen

4.1 Inleiding

De meest substantiële van de bij de verkenning opgetekende suggesties voor oplossingsrichtingen zijn aan alle markt- en overheidspartijen voorgehouden met de vraag welke daarvan zij in het bijzonder wenselijk en kansrijk vinden en welke andere kansrijke en haalbare oplossingsrichtingen zij nog zouden willen toevoegen. Tevens is hen in de online bijeenkomst de gelegenheid geboden om het belang van bepaalde oplossingsrichtingen te beklemtonen of er anderszins accenten of aandachtspunten bij mee te geven.

Dit alles heeft een beeld opgeleverd van de urgentie, energie en kanttekeningen bij de diverse oplossingsrichtingen, en van eventuele verschillen in appreciatie van markt- en overheidszijde. Dat beeld wordt hieronder geschetst voor respectievelijk de oplossingsrichtingen voor specifieke overheidsknelpunten (paragraaf 4.2), voor knelpunten bij ontwikkeling en op de markt brengen van biociden (4.3) en voor knelpunten bij handel in en toepassing van biociden (4.4.). Binnen elk van deze paragrafen wordt eerst ingegaan op de oplossingsrichtingen die door de betrokkenen wenselijk en/of haalbaar worden geacht en/of op de bijeenkomsten zijn bepleit, en vervolgens op de oplossingsrichtingen die nog aanvullend schriftelijk zijn ingebracht, en op ‘overige’, die minder zijn benadrukt.

4.2 Oplossingsrichtingen voor overheidsknelpunten

4.2.1 Wenselijke, haalbare en bepleite oplossingsrichtingen

- *Zorg voor actueel, samenhangend en gedragen biocidenbeleid*

Dit is de meest door overheidspartijen als wenselijk genoemde oplossingsrichting. Ook op de meeting met overheidspartijen is zij bepleit. Diverse overheidspartijen geven aan behoefte te hebben aan een helder kader en doel, gebaseerd op duidelijke afwegingen, zodat keuzen en prioriteiten die in de komende jaren gemaakt worden, gebaseerd zijn op een heldere, uitlegbare lijn. Ook behoeven ambitieuze, door Nederland onderschreven beleidsdoelen uit de *EU green deal*, de *Chemical Strategy*, de *Biodiversity strategy* en de *Sustainable Use Directive* een concrete vertaalslag naar biocidenbeleid.

Relatief veel marktpartijen hebben deze oplossingsrichting aangemerkt als ‘kansrijk’, waarbij waarschijnlijk meespeelt dat zij op nationaal niveau door het Rijk is uit te voeren, zonder afhankelijkheid van de EU. Minder marktpartijen noemen deze optie als ‘wenselijk’. Sterker nog: op de meeting met marktpartijen werd meermalen gepleit voor ‘een stabiele beleidsomgeving’ en voor het achterwege laten van nieuwe initiatieven die ten koste gaan van aandacht en/of capaciteit voor een spoedige afronding van het review programma (waarover in de volgende paragraaf meer).

- *Meer inspectiecapaciteit voor toezicht en handhaving biociden*

Hoog op de lijst van wenselijke oplossingsrichtingen bij zowel overheids- als marktpartijen staat deze optie. Ook is zij in beide online bijeenkomsten bepleit. Daarbij benadrukken marktpartijen dat dit bevordert dat legale handel plaatsvindt in, en juist gebruik gemaakt wordt van biociden. Tevens maakt dit het meer mogelijk dat meldingen vanuit actieve brancheorganisaties en bedrijven steeds worden opgevolgd. Ook overheidsorganisaties benadrukken het belang van meer capaciteit. Al wijst men er ook op dat heldere keuzes gemaakt

moeten worden over de doelen en gewenste niveaus van naleving, en dat deze keuzes in overeenstemming moeten zijn met de beschikbare middelen. Dat raakt aan de volgende oplossingsrichting (zie hieronder).

- *Bepaal prioriteiten in toezicht en handhaving*

Ook deze oplossingsrichting staat hoog op de wensenlijst van overheidspartijen. Bij marktpartijen staat ze vooral hoog op de lijst van ‘kansrijke’ opties (immers op nationaal niveau te realiseren). Op de bijeenkomsten bepleiten overheidspartijen duidelijkheid over de aard en omvang van de gewenste inzet. Marktpartijen merken op dat de prioriteit van de handhaving zou moeten liggen bij de aanpak van niet-toegelaten middelen, en niet, zoals het nu soms lijkt, bij de aanpak van toegelaten middelen.

- *Verbeter de informatiepositie van inspecties*

Op de overheidsbijeenkomst wordt bepleit de informatiepositie van inspecties te verbeteren door bij biociden, net als bij gewasbeschermingsmiddelen, een verplichte registratie van verhandelde tonnages in te voeren. In één adem wordt daarbij aangetekend dat dit zich optimaal laat regelen door in Europees verband de *Sustainable Use Directive* (SUD) ook op biociden van toepassing te verklaren.

Op de bijeenkomst van marktpartijen wordt opgemerkt dat de informatiepositie van inspecties ook op andere manieren verbeterd kan worden, en dat het op biociden van toepassing verklaren van de SUD bij uitstek een maatregel is die veel beleidsaandacht vraagt en die ten koste gaat van aandacht en/of capaciteit voor een spoedige afronding van het review programma.

Over dit alles in de volgende paragraaf meer.

4.2.2 Aanvullend schriftelijk ingebrachte oplossingsrichtingen

Desgevraagd zijn van overheidszijde nog twee wenselijk en kansrijk geachte oplossingsrichtingen voor specifieke overheidsknelpunten ingebracht. Dit zijn:

- Handreikingen om wet- en regelgeving te duiden voor inspecteurs (en gelegenheid voor het delen van ervaringen en casussen).
- Monitoring van waterkwaliteit bij bepaalde hotspots voor zicht op mate waarin biociden een probleem vormen voor waterkwaliteit (‘effect based monitoring’).

Van de kant van de marktpartijen zijn op dit vlak geen verdere suggesties ingebracht.

4.2.3 ‘Overige’ oplossingsrichtingen

Naast de eerder in deze paragraaf beschreven oplossingsrichtingen, zijn nog andere opties in de verkenningen naar boven gekomen. Deze zijn evenwel niet in die mate als wenselijk of haalbaar aangemaakt en/of in de bijeenkomsten bepleit, dat dit aanleiding gaf ze hierboven te bespreken. Het gaat om de volgende oplossingsrichtingen:

- Maak beleid voor (beschikbaarheid van middelen voor) de aanpak van invasieve exoten.
- Onderzoek de conserveringsnoodzaak van biobased materialen en de eventuele gevolgen daarvan voor toekomstig hergebruik.

4.3 Oplossingsrichtingen voor knelpunten bij ontwikkeling en op de markt brengen van biociden

4.3.1 Wenselijke, haalbare en bepleite oplossingsrichtingen

Bij de oplossingsrichtingen voor knelpunten bij ontwikkeling en op de markt brengen van biociden doet zich een verschil voor tussen de oplossingsrichtingen die markt- en overheidspartijen bepleiten. Bij de eersten is een steviger pleidooi (dan bij de overheidspartijen) te beluisteren voor afronding van het reviewprogramma en aanpak van in hun ogen trage, dure en veeleisende procedures. Bij de overheidspartijen wordt gepleit voor het van toepassing verklaren van de SUD op biociden – iets dat een aantal marktpartijen juist afraadt. Hieronder wordt dit beschreven.

- *Geef hoogste prioriteit aan afronding van het review programma*

Meerdere marktpartijen plaatsen een zo spoedig mogelijke afronding van het review programma bovenaan hun lijst van wenselijke oplossingsrichtingen. Zolang dat programma niet is afgerond, blijft er overgangsrecht van kracht, en blijven zodoende meerdere systemen naast elkaar bestaan, met onder meer een ongelijk Europees speelveld, veel dubbel werk en hoge kosten als gevolg. Daarom is het van belang, aldus deze partijen, dat alle middelen worden ingezet om het review-programma af te ronden, de zaak zoveel mogelijk te versimpelen, te versnellen en pragmatisch te benaderen, en vooral geen nieuwe initiatieven en regels te ontwikkelen die de zaak weer verder compliceren. Aanbevolen wordt om lidstaten te verplichten voldoende evaluatiecapaciteit beschikbaar te maken en het wederzijds vertrouwen in elkaars oordeel te vergroten.

Meer specifiek wordt genoemd dat tussentijdse aanpassingen van regelgeving, nieuwe eisen aan dossiers en tussentijds veranderende richtsnoeren ertoe leiden dat evaluerende autoriteiten steeds weer nieuwe, dure en tijdrovende aanvullende studies vereisen. Daarom wordt van meerdere kanten voorgesteld een moratorium in te stellen op het wijzigen van richtsnoeren gedurende een goedkeurings- of toelatingsbeoordelingstraject.

Bij de bijeenkomst met overheidspartijen worden deze punten aan de orde gesteld door enige partijen die bij het toelatingsproces betrokken zijn (genoemd worden: het tegengaan van ‘schuivende panelen’, het belang van een pragmatische opstelling in EU-verband, en het EU-breed bevorderen van een financieringssysteem die mogelijk maakt dat de beoordelingscapaciteit met de vraag meebeweegt). Deze punten worden in verband gebracht met een te ontwikkelen strategie voor de Nederlandse inzet in EU-verband.

- *Voorkom ontoereikend middelenpakket, onder meer door QRA*

Vanuit marktpartijen wordt als concrete oplossingsrichting naar voren gebracht dat met behulp van kwantitatieve risicobeoordeling (QRA) een realistisch toetsingskader kan worden gehanteerd. Dit in plaats van – in hun ogen ten onrechte – te veel naar (alleen) gevaarsegenschappen te kijken, waardoor voor diverse toepassingen sprake dreigt te worden van ontoereikende middelenpakketten.

- *Maak beoordelingsproces meer transparant, interactief en voorspelbaar*

Een aantal marktpartijen doet concrete voorstellen om het beoordelingsproces meer transparant, interactief en voorspelbaar te maken; wat voor bedrijven onzekerheid zou reduceren en het hen beter mogelijk maakt om verdienmodellen rond te krijgen en innovaties te

inititiëren. Eén van die voorstellen is om direct en meer open tussentijds contact tussen aanvrager en Ctgb mogelijk te maken, wat tevens kan bijdragen aan een helderder, en mogelijk ook scherper rationale achter eisen voor aanvullende studies (die nu soms wordt gemist). Een ander voorstel is een meer modulaire en transparante inrichting van het evaluatieproces.

- *Zorg dat de Richtlijn voor Duurzaam Gebruik (SUD, 2009/128 EC) ook op biociden van toepassing wordt, en implementeer deze in Nederlandse wet- en regelgeving*
Hoog op de overheidspartijen-lijst van wenselijke oplossingsrichtingen, en ook door meerdere overheidspartijen op de bijeenkomst bepleit, is het op biociden van toepassing verklaren van de SUD. Via deze route zijn meerdere van de door partijen gesuggereerde beleidsopties in samenhang (en mede gericht op een gelijk speelveld in de EU) op te pakken. Genoemd worden: de regeling van laag-risicomiddelen en basisstoffen; beleid voor deskundigheidsvereisten voor toepassers en (internet) handel; publiekscampagne en herkenbaarheid biociden; regeling IPM; registratie van (tonnages) verhandelde biociden. Ook is door overheidspartijen aangetekend dat bij implementatie van de SUD in de WGB de regelgeving voor gewasbeschermingsmiddelen en biociden gelijkgetrokken kan worden, waardoor de handhaafbaarheid ervan verbetert.

Bij de marktpartijen is juist een pleidooi tegen deze optie te beluisteren. Weliswaar wordt erkend dat de richtlijn beleidsmatig een interessante kapstok kan zijn voor veel maatregelen, maar daar staat tegenover dat de implementatie ervan veel tijd en moeite kost; tijd en moeite die in de ogen van meerdere marktpartijen beter gestoken kunnen worden in een zo snel mogelijke afronding van het review programma. Tevens wijzen marktpartijen erop dat maatregelen die men in het kader van de SUD zou willen treffen, ook op een meer pragmatische en slimme manier kunnen worden doorgevoerd. Dat laatste is ook in de bijeenkomst met overheidspartijen naar voren gebracht (waar bijvoorbeeld is gewezen op het feit dat ook nu al in België en Oostenrijk biociden-verkooptijfers geregistreerd worden).

- *Zorg voor gerichte stimulering van innovatie*
Zowel markt- als overheidspartijen vinden het wenselijk en bepleiten op de bijeenkomsten dat innovatie gericht wordt gestimuleerd. Voorbeelden worden genoemd op het gebied van invasieve exoten, biobased economy en cultureel erfgoed. Overheidspartijen zien in innovatie een belangrijk middel om te komen tot meer duurzame en minder risicovolle producten. Deze innovatie komt momenteel nog onvoldoende van de grond. Overheidspartijen bepleiten de toepassing van het hele palet aan stuurmogelijkheden om innovatie te bevorderen. Het gericht aansturen (verplichten, belonen, inzet prijsmechanisme) op preventie en bronmaatregelen, en waar nodig op toepassing van niet-chemische of laag-risico alternatieven (langs de lijnen van IPM), kan innovatie in de hand werken. Daarbij wordt beklemtoond dat waar het de veiligheid en gezondheid op de werkplek betreft, de arbeidshygiënische strategie altijd leidend is. Dat wil zeggen dat, ter voorkoming van werkgerelateerde blootstelling, maatregelen om risicovolle door minder risicovolle middelen te vervangen altijd voorop moeten staan. Ook moeten effecten op milieu en waterkwaliteit bij de afweging betrokken zijn.
Marktpartijen wijzen op de maatschappelijke noodzaak van biociden en de veelal kleine marges bij het ontwikkelen en naar de markt brengen van innovatieve producten. Daardoor

is het nodig om gewenste ontwikkeling van biociden gericht te stimuleren. Tegelijk wordt benadrukt dat dergelijke stimulering niet de snelle afronding van het review programma in de weg moet staan. Zo wordt de mogelijkheid genoemd om financiële middelen voor innovaties in het middelenpakket ter beschikking te stellen via de topsectoren; dat interfereert niet met het toelatingsproces. Een andere marktpartij wijst erop dat snelle afronding van het review programma als zodanig een stimulans is voor innovatie, omdat de energie, menskracht en financiële middelen die nu in het review programma gaan zitten, dan vrijkomen voor inzet in innovatieprogramma's.

- *Creëer experimenteerruimte voor innovatieve biociden*

Zoals uit het voorgaande al duidelijk wordt, zien partijen het creëren van experimenteerruimte voor innovatieve biociden (waarbij tijdens de dossiervorming een zeker verdienmodel kan worden gecreëerd) als één van de denkbare vormen voor stimulering van innovatie. Daarbij is er bij marktpartijen huiver dat het creëren van nieuwe constructies binnen het toelatingsproces tot (verdere) vertraging leidt bij de afronding van het reviewprogramma.

- *Onderzoek of het huidige beoordelingskader voldoende actueel en passend is*

Deze oplossingsrichting is door relatief veel overheidspartijen als wenselijk aangemerkt. Op de bijeenkomst met marktpartijen is er daarentegen voor gepleit om dit niet te doen; aanpassing van het kader vraagt veel werk van iedereen, gaat ten koste van een snelle afronding van het reviewprogramma, en zou bovendien tot veel tussentijdse veranderingen en dito vertragingen leiden.

Naast wat hiervoor beschreven is, zijn de volgende oplossingsrichtingen als wenselijk en/of haalbaar aangemerkt zonder dat ze op de bijeenkomsten verder besproken zijn:

- Ondersteun het streven naar *'one substance one assessment'* (door relatief veel overheidspartijen als wenselijk aangemerkt).
- Zorg op EU niveau voor verheldering en afstemming van definities in verschillende wettelijke kaders (door relatief veel marktpartijen als kansrijk aangemerkt).

4.3.2 *Aanvullend schriftelijk ingebrachte oplossingsrichtingen*

Desgevraagd hebben partijen nog wenselijk en kansrijk geachte oplossingsrichtingen voor knelpunten bij ontwikkeling en op de markt brengen van biociden ingebracht. Dit zijn:

- Subsidiering kleinschalige initiatieven.
- Uitmaken oude middelen als innovatie nieuwe biociden oplevert.
- Zorg voor verbinding Ctgb en arbo-professional – er wordt nu te weinig gestuurd op Arbeidshygiënische strategie (AHS) en teveel op persoonlijke beschermingsmiddelen.

4.3.3 *'Overige' oplossingsrichtingen*

De volgende oplossingsrichtingen zijn in de verkenningen naar boven gekomen, maar niet in die mate als wenselijk of haalbaar aangemaakt en/of in de bijeenkomsten bepleit, dat dit aanleiding gaf ze hierboven te bespreken. Het gaat om de volgende oplossingsrichtingen:

- Kom op EU-niveau tot een adequate omgang met 'publiek belang' van biociden.
- Onderzoek potentie en barrières van regeling laagrisico-middelen en basisstoffen.
- Creëer een klachtenorgaan voor bedrijfsleven.

4.4 Oplossingsrichtingen voor knelpunten bij handel in en toepassing van biociden

4.4.1 Wenselijke, haalbare en bepleite oplossingsrichtingen

- *Bevordering van bewustwording en deskundigheid in de breedte*

Deskundigheidsbevordering bij (internet) handelaren en professionele toepassers, en bewustwording bij en 'opvoeding van' consumenten, worden door zowel markt- als overheidspartijen als zeer wenselijk gezien. Dit komt onder meer tot uitdrukking in een van de geformuleerde oplossingsrichtingen, te weten: ontwikkel samenhangend en in regelgeving verankerd beleid voor deskundigheid(-svereisten). Deze maatregel wordt door veel marktpartijen als kansrijk gezien. Daarnaast wijzen alle partijen op het belang van adequate voorlichting en training over biociden voor professionele toepassers. In dat verband meent men dat het goed zou zijn als in beroepsopleidingen aandacht wordt besteed aan zaken als hygiëne, plaagdierbeheersing en een juiste omgang met bestrijdingsmiddelen.

Waar het specifiek gaat om de kwaliteit van plaagdierbeheersing, pleiten marktpartijen voor deskundigheidsbevordering bij alle betrokkenen. Daarbij is een aandachtspunt dat er niet alleen eisen moeten worden gesteld aan de kennis van de betrokkenen, maar ook aan de wijze waarop opleidingen en examens plaatsvinden.

Voorts leggen de partijen de nadruk op afzonderlijke kwaliteits-, deskundigheids- en bewustwordingsopties, zoals hieronder weergegeven.

- *Borg deskundigheid biociden-handelaren*

Vooraf bij overheidspartijen staat het borgen van het deskundigheidsniveau van handelaren hoog op de wensenlijst. Men noemt het van belang dat distributeurs meer deskundigheid hebben, zodat ze in de keten informatie en adviezen kunnen geven over welke biociden hoe (en door wie) gebruikt kunnen worden.

- *Borg kwaliteit internethandel*

Borging van de kwaliteit van internethandel wordt door relatief de meeste marktpartijen als wenselijk aangemerkt – een wens die overigens eigenlijk de biocidenhandel in de volledige breedte betreft. Men heeft de ervaring dat veel handelaren – al dan niet bewust, en al dan niet via internet – illegale middelen verkopen, met alle risico's en marktondermijnende gevolgen van dien. Deskundigheid en kwaliteit moeten worden bevorderd, vereist en gehandhaafd. Voor dat laatste dienen handvatten te worden ontwikkeld.¹⁰

Ook overheidspartijen zien dat bij internethandel grote en complexe problemen spelen. Bovendien wordt daarvoor de nieuwe markttoezichtverordening op producten van kracht, die intensieve samenwerking gaat vergen met onder andere de douane en met andere lidstaten.

- *Zet een publiekscampagne op voor brede bewustwording van belang en juist gebruik van biociden*

Overheids- en marktpartijen zijn van mening dat een publiekscampagne voor brede bewustwording van belang en juist gebruik van biociden zinvol is. Van de kant van de marktpartijen worden hier echter wel enige kanttekeningen bij geplaatst. Zo zou niet moeten worden aangestuurd op minder gebruik, daar dit een averechts effect zou hebben. Het is

¹⁰ Gesuggereerd wordt om in te voeren dat aanbieders een logo op hun website moeten plaatsen, naar het voorbeeld van geneesmiddelen. Dit vergemakkelijkt inspecties.

vooral zaak dat overheid en bedrijfsleven (in samenwerking met organisaties vanuit de doelgroepen) een eensluidend verhaal naar buiten brengen over juist gebruik van biociden. Voorts zou een campagne op duidelijke thema's gericht moeten zijn ('biociden' is te vaag en te algemeen) en een meerjarige inspanning moeten zijn. Specifiek wordt aanbevolen om bij consumenten IPM 'tussen de oren te krijgen', ook ter voorkoming van dierenleed en schade.

- *Creëer een orgaan voor (publiek kenbare) statusbepaling van biociden (en grensvlak-producten) met juridische status*

Enige marktpartijen pleiten ervoor om een loket in het leven te roepen waar toepassers (en de koepelorganisaties en kwaliteitssystemen waar zij op leunen) duidelijkheid kunnen krijgen over de status van biociden, en vooral ook over de status van producten die zich bevinden op het grensvlak van biociden en andere productsoorten (zie voetnoot 9 voor een indruk van 'aanpalende' productsoorten). Van belang is wel dat het hier moet gaan om juridisch bindende antwoorden, waarmee men binnen een kwaliteitssysteem of bij de bestuursrechter uit de voeten kan. Het huidige BOS-overleg (Beleidsoverleg Statusbepaling Biociden), waarin handhavers, IenW, Ctgb en RIVM participeren, kan hierin momenteel niet voorzien omdat dit overleg informeel is en geen juridische status heeft.

- *Zorg voor adequate regeling van IPM bij plaagdierbeheersing (los van biocidenregeling)*

Marktpartijen pleiten ervoor dat de kwaliteit van plaagdierbeheersing op alle niveaus wordt bevorderd en geborgd: bij de plaagdierbeheerser, de particulier, de agrariër, de opdrachtgever en de handel. Daarvoor is het nodig dat IPM integraal verankerd is, en niet alleen binnen het biocidenbeleid. Onder meer de Wet Natuurbescherming, het Bouwbesluit en de Wet Publieke Gezondheid worden genoemd als kaders waarbinnen IPM zou moeten zijn verankerd.

Naast wat hiervoor beschreven is, is de volgende oplossingsrichting als haalbaar aanbevolen zonder dat ze op de bijeenkomst verder besproken is:

- Creëer openbare registers van vakbekwame professionele toepassers.

4.4.2 Aanvullend schriftelijk ingebrachte oplossingsrichtingen

Desgevraagd hebben partijen nog wenselijk en kansrijk geachte oplossingsrichtingen voor knelpunten bij handel in en toepassing van biociden ingebracht. Dit zijn:

- Duidelijker toelatingen en helderder gebruiksaanwijzingen.
- Maak (bij publiekscampagne) duidelijk wat gemakproducten zijn en of we die wel moeten willen.
- Adequate informatie over specifieke Unietoelatingen op een Nederlandse website.
- Gebruik van eDNA om middelen te koppelen aan gebruiker (t.b.v. handhaving bij overtreding).
- Zorg voor meer uniformering van EU 'product' verordeningen (gaat verder dan definities gelijktrekken).
- A.u.b. aandacht voor behandelde voorwerpen.

4.4.3 'Overige' oplossingsrichtingen

De volgende oplossingsrichtingen zijn in de verkenningen naar boven gekomen, maar niet in die mate als wenselijk of haalbaar aangemaakt en/of in de bijeenkomsten bepleit, dat dit aanleiding gaf ze hierboven te bespreken. Het gaat om de volgende oplossingsrichtingen:

- Verbeter toegankelijkheid van de Ctgb website.
- Maak toegelaten biociden eenvoudiger herkenbaar.
- Zorg voor lichtere IPM-vereisten voor kleine opdrachtgevers en particulieren.

5. ‘Governance’ bij de aanpak van knelpunten

5.1 Inleiding

Naast het bieden van een overzicht van door partijen ervaren knelpunten en oplossingsrichtingen, was de verkenning ook gericht op het inventariseren van ideeën over rol- en verantwoordelijkheidsverdelingen. In dit hoofdstuk wordt de opbrengst hiervan beschreven. Daarnaast zijn er een aantal genoemde oplossingsrichtingen die betrekking hebben op een bepaalde rolneming door met name genoemde partijen (meestal het Rijk en in het bijzonder IenW). Ook die worden in dit hoofdstuk beschreven.

De volgende paragraaf (paragraaf 5.2) beschrijft voorstellen die gedaan zijn om gericht op oplossingen voor genoemde knelpunten aan te sturen. Wie zou dat hoe moeten doen, en wat is daarvoor nodig? Paragraaf 5.3 beschrijft vervolgens de rollen en verantwoordelijkheden die partijen voor zichzelf en anderen zien weggelegd.

5.2 Aansturen op oplossingen

Meerdere overheids- en marktpartijen hebben concrete suggesties ingebracht voor hoe de voorgestelde oplossingsrichtingen uitgewerkt en gerealiseerd kunnen worden.

- *Urgentie*

Meerdere partijen hebben aangegeven dat de knelpunten ernstig zijn en dat er urgentie is bij het wegnemen ervan. Maatschappelijke functies van biociden staan onder druk, ‘gereed-schapskisten’ voor het samenstellen van effectieve biociden raken leeg, marktpartijen trekken zich terug, illegaal gebruik leidt tot risico’s voor milieu en volksgezondheid en het is soms zeer moeilijk om toezicht te houden. Het is dan ook zaak dat, nu deze verkenning deze inzichten heeft opgeleverd, voortvarend aan oplossingen gaat worden gewerkt – aldus deze partijen.

- *Focus op haalbare oplossingen met impact*

De verkenning heeft veel en heel uiteenlopende knelpunten en oplossingsrichtingen in beeld gebracht, wellicht teveel om allemaal in één keer aan te pakken. Zodoende wordt voorgesteld om een programma te maken met een focus op haalbare oplossingen met impact, en daar capaciteit bij te organiseren. Zoek de beperking in een aantal (grote) strategische projecten (waarbij overigens niet aan de *quick wins* voorbij moet worden gegaan), zo wordt voorgesteld.

- *Ontwikkel strategie voor NL inzet in EU-verband en voer deze assertief uit*

Het Nederlandse biocidenbeleid is voor een belangrijk deel ingekaderd door Europese regelgeving en beleid. Meerdere knelpunten en oplossingsrichtingen vragen dat er ook bij andere lidstaten en op EU niveau zaken anders worden aangepakt. Een Nederlandse inzet om beleid en uitvoering te verbeteren kan dan ook niet zonder Europese component, inclusief een strategie voor h_oe Nederland die wil realiseren – aldus meerdere van de geraadpleegde partijen. Ze wijzen er daarbij op dat Nederland aanzienlijke deskundigheid inbrengt voor, en capaciteit en bijdragen levert aan de realisatie van de Europese beleidsdoelen. Zodoende

zou Nederland ook in de positie kunnen zijn om een stevige rol op het Europese toneel te nemen en de eigen strategie (méér dan nu het geval is) assertief uit te voeren.

- *Regie op uitvoering*

Aanleiding voor én uitkomst van de brede opzet van de onderhavige verkenning, is het beeld dat veel partijen – veel verschillende overheidspartijen en veel diverse marktpartijen – een rol spelen bij de vormgeving en uitvoering van het biocidenbeleid. Dat bemoeilijkt een samenhangende en coherente ontwikkeling en uitvoering van regelgeving en beleid en dito toezicht en handhaving op de naleving ervan. Meerdere partijen wijzen dan ook op het belang van helder en actueel beleid (met duidelijke keuzes), samenhangende programmering (inclusief coördinatie van hoe middelen voor handhaving worden verdeeld over de verschillende beleidsdomeinen) en een duidelijke regie vanuit het systeemverantwoordelijke departement, dat laatste ook met het oog op een duidelijke vertaalslag naar de praktijk.

- *Organiseer draagvlak*

Om deze zelfde redenen – het gegeven dat veel partijen een rol spelen bij vormgeving en uitvoering van het biocidenbeleid – is het zaak dat de verdere ontwikkeling van het beleid plaatsvindt met passende betrokkenheid van de partijen die het raakt. Dit met het oog op het verkrijgen van een gedragen uitkomst en een gezamenlijke inzet om het beleid te verwezenlijken. Daarbij tekent een aantal betrokkenen aan dat het zaak is om verder te kijken dan alleen de ‘inner circle’ van het biocidenbeleid. Het beleid raakt ook partijen die daar ver van af staan, en die zullen ook bereikt en aangesproken moeten worden.

5.3 Rollen en verantwoordelijkheden

Aan overheids- en marktpartijen is gevraagd om aan te geven bij welke oplossingsrichtingen zij voor zichzelf ook een rol en verantwoordelijkheid zien.

- *Overheidspartijen*

Ongeveer alle overheidspartijen geven aan dat ze bij één of meerdere van de oplossingsrichtingen een rol hebben te spelen. De rollen die ze voor zichzelf zien weggelegd, lopen wel sterk uiteen, wat – uiteraard – onder meer verband houdt met de verschillende typen beleidsopgaven en verantwoordelijkheden waarvoor de diverse partijen aan de lat staan. Sommige van hen zijn in Brussel actief, andere in Nederland of zelfs regionaal; sommige maken beleid, andere voeren uit of houden toezicht.

De oplossingsrichtingen waar relatief de meeste overheidspartijen een rol voor zichzelf zien, zijn (op volgorde van aantal maal genoemd):

- Het zorgen voor actueel, samenhangend en gedragen biocidenbeleid
- Het ervoor zorg dat de Richtlijn voor Duurzaam Gebruik (SUD, 2009/128 EC) ook op biociden van toepassing wordt, en de implementatie daarvan in Nederlandse wet- en regelgeving
- Het bepalen van prioriteiten in toezicht en handhaving
- Onderzoek naar of het huidige beoordelingskader voldoende actueel en passend is
- Het creëren van een orgaan voor (publiek kenbare) statusbepaling van biociden (en grensvlakproducten) met juridische status

- Het op EU niveau zorgdragen voor verheldering en afstemming van definities in verschillende wettelijke kaders

Vanuit de inspecties wordt nog als rol genoemd dat zij kunnen deelnemen aan de nationale voorbereiding van EC werkgroepen, respectievelijk dat ze bij die overleggen een adviserende rol kunnen spelen.

- *Marktpartijen*

Een belangrijk deel van de marktpartijen – met name branche- en kolomorganisaties en kennisinstituten – zegt zelf een rol of verantwoordelijkheid hebben bij de effectuering van bepaalde oplossingsrichtingen.

De beleidsopties waarbij relatief de meeste marktpartijen zeggen een rol of verantwoordelijkheid voor zichzelf te zien, zijn:

- Het ontwikkelen van samenhangend en in regelgeving verankerd beleid voor deskundigheid (-svereisten)
- Het opzetten van een publiekscampagne voor brede bewustwording van belang en juist gebruik van biociden
- Het creëren van openbare registers van vakbekwame professionele toepassers
- Het op EU niveau zorgen voor verheldering en afstemming van definities in verschillende wettelijke kaders
- Het gericht stimuleren van innovatie
- Het borgen van de kwaliteit van internethandel
- Het adequaat regelen van IPM bij plaagdierbeheersing (los van biocidenregelgeving)

Wat die laatste oplossingsrichting betreft, worden al diverse zaken opgepakt vanuit het kwaliteitsschema-beheer. Borging van kennis en van professioneel handelen vinden voor een belangrijk deel al privaat plaats, en ook de communicatie naar particulieren is al door de sector opgepakt. Op belangrijke punten zal echter samenwerking nodig zijn; samenwerking tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers, en ook tussen private en publieke partijen (onder meer waar het gaat om wettelijke borging en publieke handhaving).

6. Overstijgende analyse

Via mailwisselingen, interviews en online-bijeenkomsten, en met de inbreng van rond de honderd personen vanuit overheids- en marktpartijen, is in de afgelopen periode zicht gekregen op knelpunten waar partijen in het biocidenveld tegenaan lopen, oplossingsrichtingen die zij daarvoor zien en de eigen rol en verantwoordelijkheid die zij daarbij hebben. Dit alles is vastgelegd in drie rapporten, waarvan het onderhavige het sluitstuk vormt.

Dit alles overziende, past hier nog een aantal overstijgende opmerkingen.

- *Urgentie*

Zowel uit de aanhoudend bereidwillige medewerking aan de uitgevoerde verkenning van alle partijen, als vanuit de inhoud van hun inbreng, is af te lezen dat er een duidelijk gevoel van urgentie heerst. Er is een breed gedeeld gevoel dat het biocidenbeleid verbetering behoeft. Dit is op zich te beschouwen als een inzicht dat de verkenning heeft opgeleverd. En mogelijk is het gegeven dat dit (inmiddels) een 'breed gedeeld gevoel' is, mede een proces-opbrengst van deze verkenning, op grond waarvan een gedragen verbeterplan kan worden ontwikkeld.

- *Een programmatische aanpak*

De verkenning biedt zicht op een grote hoeveelheid uiteenlopende knelpunten en dito oplossingsrichtingen. Het ligt voor de hand dat in reactie hierop een behoefte ontstaat aan focus, keuzes en prioriteringen.

Dát er keuzes aan de orde zijn, is alleen al inherent aan de bevinding dat er weliswaar een breed gedeeld gevoel van urgentie is, maar niet op alle vlakken consensus over wenselijke oplossingsrichtingen. Denk alleen maar aan de nadruk die meerdere overheidspartijen leggen op de wenselijkheid van het op biociden van toepassing verklaren van de SUD, tegenover het afwijzen hiervan door meerdere marktpartijen, die van mening zijn dat bovenal voorrang moet worden gegeven aan een snelle afronding van het review programma. Hier zijn – vanzelfsprekend – politiek/bestuurlijke afwegingen en keuzes aan de orde.

Om een aantal redenen is het evenwel verstandig om niet té rigoureuus en té selectief voor afzonderlijke oplossingsrichtingen te kiezen. Zo is in een aantal gevallen sprake van samenhang tussen verschillende oplossingsrichtingen. Bijvoorbeeld: om illegale handel en gebruik van biociden effectief te kunnen tegengaan, zullen legale werkzame middelen beschikbaar moeten zijn, moeten handel en gebruikers geëquipeerd zijn om legale van illegale middelen te onderscheiden en zal er adequaat toegezien en gehandhaafd moeten worden. En voor de beschikbaarheid van legale werkzame middelen zijn investeringsbereidheid, verdienmodellen, enige voorspelbaarheid van te doorlopen procedures en in sommige gevallen ook innovaties voor minder risicovolle producten nodig. Een te eenzijdige focus op één van deze aspecten, heeft het risico in zich tot een suboptimaal resultaat te leiden.

Daarnaast (of daartegenover) geldt voor sommige knelpunten dat die in specifieke niches spelen, bijvoorbeeld rondom agrarische bedrijven, bij weefselconservering, rondom invasieve exoten, in musea, bij watergedragen producten. Een focus op de 'grote' issues helpt

niet perse om deze knelpunten – die soms raken aan heel essentiële maatschappelijke functies – het hoofd te bieden.

Er lijkt dan ook moeilijk aan te ontkomen om meerdere knelpunten naast elkaar te adresseren – iets dat vraagt om een programmatische aanpak. Toch hoeft dat niet direct te betekenen dat het systeemverantwoordelijke ministerie hierdoor overvraagd wordt. De verkenning heeft immers laten zien dat het ministerie van IenW weliswaar systeemverantwoordelijk, maar bepaald niet alléén verantwoordelijk is. Daarover gaat ook de volgende opmerking.

- *Samenwerking*

De hiervóór aangehaalde brede betrokkenheid en het breed gedeelde gevoel van urgentie, in combinatie met het gegeven dat veel partijen hebben aangegeven ook voor zichzelf rollen en verantwoordelijkheden te zien, maken duidelijk dat de uitvoering van verbeterplannen een zaak van vele handen kan zijn. En ook zal moeten zijn, met het oog op het ook al eerder beschreven belang van draagvlak bij de uitvoering.

Dat bij meerdere partijen de bereidheid bestaat om aan verbeterplannen mee te werken, betekent overigens niet dat die uitvoering vanzelf zal gaan en automatisch in goede banen zal lopen. Er is duidelijk behoefte aan stevige regie. (Even goed als dat er, zoals hierboven gesteld, een noodzaak is tot het maken van politiek/bestuurlijke keuzen). En er is noodzaak voor een zekere structuur in de afstemming, bijvoorbeeld waar het gaat om de afstemming tussen een nationale en Europese inzet, tussen beleid en handhaving, en tussen publieke en private rollen en initiatieven.

- *Wie nog ontbreken*

Ruim honderd personen vanuit overheids- en marktpartijen zijn bij deze verkenning betrokken geweest, en toch is er nog een duidelijk aanwijsbare groep belanghebbenden en betrokkenen die nog niet is gehoord. Dat betreft de andere EU lidstaten en de betrokkenen vanuit de Europese bestuurslaag. Vanuit Nederlands perspectief kan deze groep betrokkenen soms overkomen als ietwat diffuus, moeilijk doordringbaar en ook moeilijk tot verandering te bewegen. Toch zal een deel van de verbeteringen juist op dit niveau gerealiseerd moeten worden. Het is dan ook niet voor niets dat als één van de oplossingsrichtingen genoemd is: het ontwikkelen van een strategie voor de Nederlandse inzet in EU-verband en een assertieve uitvoering hiervan. Tegelijk is het van belang deze strategie niet in *splendid isolation* op te stellen, maar juist ook aansluiting te zoeken bij andere lidstaten en bij wat hen beweegt. Denk bijvoorbeeld aan het lopende Duitse initiatief om de SUD op biociden van toepassing te verklaren, of aan ontwikkelingen binnen het Biocidal Product Committee (BPC) waarbij meerdere lidstaten pleiten voor een snellere, pragmatische aanpak. Een slimme, assertieve betrokkenheid op Europees niveau, en dito coalitievorming op basis van gemeenschappelijke verbeterdoelen, kan sterk bijdragen aan de effectiviteit van de Nederlandse inzet om het biocidenbeleid te verbeteren.

- *En nu*

Deze alinea sluit het derde en laatste rapport van de tussen 2020 en 2022 uitgevoerde verkenning af. Er is veel verkend, ingebracht en uitgewisseld. Ziehier het resultaat. Het vervolg ligt nu in de handen van beleidsmakers, bestuurders en uiteindelijk alle betrokkenen. Aan

concrete aangrijpingspunten voor verbetering is duidelijk geen gebrek. Het is tijd voor concrete stappen.

Bureau KLB, 25042022

Bijlage 1: Gehanteerde afkortingen

BOS-overleg	Biocidenoverleg Statusbepaling
BPC	Biocidal Product Committee
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ctgb	College voor de Toelating van Gewasbeschermingsmiddelen en Biociden
EC	Europese Commissie
EU	Europese Unie
EZK	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IPM	Integrated Pest Management ofwel geïntegreerde plaagdierbestrijding ¹¹
I-SZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
SUD	Sustainable Use Directive (2009/128/EC)
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wgb	Wet Gewasbeschermingsmiddelen en Biociden

¹¹ IPM gaat uit van monitoring en voorkómen van plaagdieroverlast. Als er na toepassing van preventieve maatregelen toch overlast ontstaat, dan is de volgende stap de inzet van niet-chemische bestrijdingsmethoden. Pas als deze onvoldoende werken, kan als laatste stap een chemisch bestrijdingsmiddel worden ingezet.

Bijlage 2: Tussentijds rondgestuurde samenvatting en aanzet tot discussie

Inleiding

- *Achtergrond*

Met het oog op wat het aanduidt als ‘regulier onderhoud’ van het biocidenbeleid, heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) – in afstemming met de betrokken departementen BZK, EZK, LNV, SZW en VWS – verkenningen laten uitvoeren naar ervaren knelpunten en ideeën voor oplossingsrichtingen bij betrokkenen bij het biocidenbeleid.

De reden voor deze breed-verkennende aanpak is dat het ministerie van IenW weliswaar systeemverantwoordelijk is voor het biocidenbeleid, maar dat dit beleid raakt aan veel uiteenlopende doelstellingen van overheidsbeleid alsook aan een veelheid van maatschappelijke belangen. Gevolg daarvan is dat diverse overheids- en andere partijen verantwoordelijkheden hebben en een rol hebben te spelen bij de vormgeving en tenuitvoerlegging van het biocidenbeleid. Hun inbreng en betrokkenheid bij het verhelderen van de beleidsdoelen en het verbeteren van beleid en uitvoering is daarom van belang.

Nadat de door markt- en overheidspartijen ervaren knelpunten zijn opgetekend in twee rapportages (zie voetnoten 5 en 6) is het nu zaak op grond hiervan het algemene beeld te delen en te bezien welke van de gesuggereerde oplossingsrichtingen wenselijk en kansrijk zijn in de optiek van bij de verkenningen betrokken partijen, en wie daarbij een rol hebben te spelen. Om het gesprek met de marktpartijen hierover handen en voeten te geven, levert het onderhavige document enige discussieaanzetten.

N.B.: De rapportage van de verkenning onder overheidspartijen zal tegelijk met de eindrapportage over de beide verkenningen worden uitgebracht. Voor een nader beeld van door overheidspartijen genoemde knelpunten, is in de bijlage bij deze notitie een samenvatting opgenomen.

- *Over dit document*

In deze notitie worden het verloop en de opbrengsten van de uitgevoerde verkenningen kort samengevat. Globaal wordt weergegeven welke partijen zijn geraadpleegd en welke knelpunten en oplossingsrichtingen zij hebben meegegeven.¹²

Vervolgens worden de (meest substantiële) gesuggereerde oplossingsrichtingen gepresenteerd, geordend naar de knelpunten die ze zouden moeten helpen oplossen. Een deel van die oplossingsrichtingen richt zich op Europese, en een deel op Nederlandse beleidsvorming. Deze weergave is vooralsnog hoofdzakelijk het resultaat van een neutrale ordening door de onderzoeker. Het is nu aan het ministerie van IenW, in afstemming met de betrokken overheids- en andere partijen, om te bepalen in hoeverre deze opties wenselijk en kansrijk zijn en of er wellicht nog ontbreken. Vervolgens is het de vraag wie bij het oppakken van deze beleidsopties een rol hebben te spelen.

¹² Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat deze globale weergave tot gevolg heeft dat afzonderlijke knelpunten buiten beeld raken. Lezing van deze samenvatting kan dan ook niet in de plaats komen van het kennismaken van de rapportages van beide verkenningen.

De uitgevoerde verkenningen

• Respons markt- en overheidspartijen

Bij de uitgevoerde verkenningen is een groot aantal markt- en overheidspartijen geraadpleegd (zie tekst-kader hiernaast).

- Bij de marktpartijen betreft dit bedrijven, branche- en beroepsorganisaties (waaronder veel MKB), kennisinstituten en belangenorganisaties/NGO's, waarvan een deel tevoren de achterban had geconsulteerd.
- Bij de overheidspartijen gaat het om 7 ministeries, 5 toezichthoudende en handhavende instanties en Ctgb en RIVM.

Geraadpleegde marktpartijen:

- Totale inbreng: 44 (van 98 benaderde partijen)
- Geïnterviewd: 24
- Schriftelijk inbreng: 20

Geraadpleegde overheidspartijen:

- 20 interviews
- 40 personen
- 14 overheidspartijen

De ervaring is dat partijen veelal weinig aansporing en nadenktijd nodig hadden om hun ervaren knelpunten in te brengen. Uit een belangrijk deel van de geleverde inbreng spreekt een stevig gevoel van urgentie. Die urgentie houdt verband met de door diverse betrokkenen geuite waarneming dat tekort schietende kennis en deskundigheid, gebrek aan inzet en capaciteit en te trage, veeleisende en dure procedures ertoe leiden dat verdienmodellen worden ondergraven, innovatie stilligt, belangrijke maatschappelijke functies onder druk staan en er mogelijk onaanvaardbare risico's zijn voor mens, milieu en dierenwelzijn.

• De genoemde knelpunten

De geraadpleegde partijen hebben een groot aantal afzonderlijke knelpunten genoemd. Omwille van de overzichtelijkheid zijn deze in de rapportages geordend en gebundeld. Dit leidde in beide rapportages tot enigszins verschillende lijsten van typen knelpunten. Deels houden deze verschillen verband met verschillen in rollen en verantwoordelijkheden van markt- en overheidspartijen. Toch kan voor het overige worden geconstateerd dat er nauwelijks sprake is van grote, principiële verschillen tussen de door markt- en overheidspartijen ervaren knelpunten. Dat bleek ook uit de reactie van veel overheidsgesprekspartners na lezing van het rapport van de verkenning onder marktpartijen, dat men de daarin genoemde knelpunten in grote lijnen herkent.

Tabel 4 geeft de door markt- en overheidspartijen genoemde typen knelpunten weer. Hierin zijn de verschillen en globale overeenstemming goed zichtbaar. De 'typen' knelpunten worden in de tabel met korte benamingen aangeduid, die verwijzen naar inhoudelijke beschrijvingen in de onderliggende rapportages. Voor een verder beeld van de door overheidspartijen genoemde knelpunten, zie de bijlage bij deze notitie.

Tabel 4. De door markt- en overheidspartijen genoemde typen knelpunten

(X = meerdere knelpunten genoemd binnen categorie; (x) = type knelpunt een enkele keer genoemd)

Genoemde knelpunten	Marktpartijen	Overheidspartijen
Knelpunten bij ontwikkeling en op de markt brengen van biociden		
– Niet passende beoordelingskaders	X	X
– Trage, dure en veeleisende procedures	X	X

Genoemde knelpunten	Marktpar- tijen	Overheids- partijen
– Procedures / status niet inzichtelijk	X	(x)
– Geen stimuli voor innovatie	X	X
– Onvoldoende toegerust op aanpak nieuwe invasieve exoten		X
– Grensproblematiek met andere wettelijke kaders	X	X
– Onvoldoende harmonisatie binnen EU	X	(x)
– Negatief maatschappelijk en beleidssentiment	X	(x)
Knelpunten bij handel in en toepassing van biociden		
– Krap of ontoereikend middelenpakket	X	(x)
– Grensproblematiek met andere wettelijke kaders	X	X
– Procedures / status niet inzichtelijk	X	(x)
– Onvoldoende borging deskundigheid handel	X	X
– Onvoldoende borging deskundigheid toepassers	X	
– Onoordeelkundig gebruik	X	
– Illegale handel en gebruik biociden	X	(x)
– Onvoldoende handhaving	X	(x)
Knelpunten bij plaagdierbeheersing en IPM		
– IPM ten onrechte geregeld bij biocidenbeleid	X	X
– Slechte aansluiting bij en hoge kosten voor doelgroepen	X	
– IPM niet praktisch uitgewerkt	X	
– Rol andere overheden en particulieren	X	
Specifieke overheidsknelpunten		
– Ontbrekend actueel biocidenbeleid		X
– Onvoldoende zicht op tonnages en risico's		X
– Moeilijk handhaafbare regelgeving		X
– Knelpunten voor circulaire economie		X

Een relevante vraag is natuurlijk of bepaalde knelpunten als meer urgent worden ervaren dan andere. Het antwoord op deze vraag hangt nogal af van aan wie deze wordt gesteld. Zoals gezegd is het biocidenveld breed en divers, en spelen daarbinnen veel partijen uiteenlopende rollen. Zij ervaren dan ook uiteenlopende knelpunten, zodat knelpunten die véél worden genoemd niet perse de meest urgente knelpunten zijn.

Wel is er samenhang tussen diverse knelpunten, en kan gewezen worden op clusters van knelpunten die in samenhang aangepakt dienen te worden. Dat laatste refereert ook aan de bij de knelpunten aangedragen oplossingsrichtingen. Daarover hieronder meer.

- *De genoemde oplossingsrichtingen*

Hieronder worden de meest genoemde, meest substantiële oplossingsrichtingen weergegeven, mede in relatie tot de typen knelpunten die ze beogen (te helpen) op te lossen.

Tabel 5. Door markt- en overheidspartijen genoemde oplossingsrichtingen

Betreft knelpunt(en):	Oplossingsrichting	Toelichting	NL / EU
Overheidsknelpunten (1)			
– Ontbrekend actueel biocidenbeleid	1. Zorg voor actueel, samenhangend en gedragen biocidenbeleid	Maak – in samenspraak – heldere beleidskeuzes, passend bij de huidige stand van implementatie van de BPR en mede in uitwerking op actuele beleidsprogramma's (o.m. EU Green deal; EU Chemical strategy; 'From Farm to Fork'-strategy). Baseer hierop coherent overheidsbreed optreden en een assertieve opstelling in EU-verband.	NL (mede als basis voor optreden in EU-verband)
– Meerdere van de hieronder genoemde knelpunten	2. Ontwikkel strategie voor NL inzet in EU-verband en voer deze assertief uit	Hieronder genoemde oplossingsrichtingen op EU niveau winnen aan kansrijkheid als ze vanuit Nederland doordacht, assertief en waar mogelijk in bredere coalities worden bepleit	NL
M.b.t. knelpunten hoofdzakelijk op het gebied van ontwikkeling en op de markt brengen van biociden			
– Onvoldoende harmonisatie binnen EU – Trage, dure en veeisende procedures – Geen stimuli voor innovatie – Moeilijk handhaafbare regelgeving	3. Geef hoogste prioriteit aan afronding van het review programma	Zet maximaal in op spoedige afronding van het EU review programma. Bevorder een pragmatische opstelling in EU-verband, gericht op doorhakken van knopen op basis van informatievereisten die bij aanvraag golden. Bevorder EU breed een financieringssysteem die mogelijk maakt dat beoordelingscapaciteit met de vraag meebeweegt.	EU
– Niet passende beoordelingskaders – Onvoldoende zicht op tonnages en risico's – Moeilijk handhaafbare regelgeving – Onvoldoende kennis en (borging van) deskundigheid	4. Zorg dat de Richtlijn voor Duurzaam Gebruik (SUD, 2009/128 EC) ook op biociden van toepassing wordt, en implementeer deze in Nederlandse wet- en regelgeving	Door de SUD ook op biociden van toepassing te verklaren, wordt het mogelijk bij toelating een bredere afweging te maken en komen meer wettelijke instrumenten ter beschikking om op duurzaam gebruik te sturen. Tevens leidt dit tot meer samenhang met de regelgeving voor gewasbeschermingsmiddelen. De SUD biedt ook grondslag voor maatregelen op gebieden waar momenteel knelpunten spelen, zoals: - verplichte registratie en monitoring van handelsvolumes - helderder deskundigheidsvereisten - revisie van WGB en onderliggende regelgeving ter verbetering van de handhaafbaarheid	Eerst EU, vervolgens uitwerking in NL
– Niet passende beoordelingskaders	5. Kom op EU-niveau tot een adequate omgang met 'publiek belang' van biociden	De afweging (op EU niveau) om toepassing van biociden met zeer zorgwekkende stoffen om redenen van publiek belang toe te laten, is momenteel moeilijk te maken. Lidstaat NL moet bijdragen aan een goede oplossing hiervoor, mede met behulp van nu lopend RIVM onderzoek en in afstemming met SUD- en IPM-beginselen	EU
– Geen stimuli voor innovatie	6. Creëer experimenteerruimte voor innovatieve biociden	Bied (wettelijke) mogelijkheden om op basis van een beperkt dossier een aantal jaren met een innovatief product te kunnen experimenteren en de markt op te gaan (= verdienmodel), op voorwaarde dat in die tijd aan een volwaardig dossier wordt gewerkt.	EU (of ook NL?)
– Geen stimuli voor innovatie	7. Zorg voor gerichte stimulering van innovatie	Geef, mede door middel van een stimuleringsprogramma, sturing aan innovatie in de richting van in het biocidenbeleid uitgewerkte prioriteiten. Overweeg ook de instelling van een 'Fonds kleine toepassingen' (of een 'Fonds toepassingen in publiek belang')	NL

Betreft knelpunt(en):	Oplossingsrichting	Toelichting	NL / EU
– Trage, dure en veeleisende procedures – Geen stimuli voor innovatie	8. Onderzoek potentie en barrières van regeling laagrisico-middelen en basisstoffen	Er blijkt weinig animo te zijn voor de huidige vereenvoudigde procedure voor laagrisico-middelen. Het is de vraag of en hoe deze procedure wel kan bijdragen aan innovatie en het sneller beschikbaar komen van middelen. Idem een basisstoffenlijst.	EU
– Trage, dure en veeleisende procedures – Grensvlakproblematiek	9. Ondersteun het streven naar 'one substance one assessment'	Toepassing van het beginsel van 'One substance one assessment' (ook onderdeel van de EU chemicals strategy) verhoogt de efficiency van het toelatingsproces (voor bedrijven en overheden), vermindert grensvlakproblematiek en draagt bij aan het kunnen verkrijgen van inzicht in combi-blootstelling.	EU
– Grensvlakproblematiek	10. Zorg op EU niveau voor verheldering en afstemming van definities in verschillende wettelijke kaders	Onvoldoende afstemming en grensvlakproblematiek tussen Europese wettelijke kaders vragen om verheldering op EU niveau, met betrokkenheid van de diverse Units binnen de EC.	EU
– Niet passende beoordelingskaders	11. Onderzoek of het huidige beoordelingskader voldoende actueel en passend is	Er zijn vragen over of met het huidige beoordelingskader alle significante verspreidingsroutes in beeld zijn (incl. naar natuur en milieu), of dierenwelzijn voldoende meeweegt en of het overigens nog voldoende actueel is.	NL
– Trage, dure en veeleisende procedures – Niet passende beoordelingskaders	12. Creëer klachtenorgaan voor bedrijfsleven	Het bedrijfsleven ervaart bij toelatingsprocedures overschrijding van wettelijke termijnen, soms moeilijk navolgbare interpretaties en niet altijd redelijke tarieven. Klachten daarover kunnen momenteel alleen bij de toelatende instantie zelf worden neergelegd.	NL
M.b.t. knelpunten hoofdzakelijk op het gebied van handel in en toepassing van biociden			
– Onvoldoende kennis en (borging van) deskundigheid – Moeilijk handhaafbare regelgeving	13. Ontwikkel samenhangend en in regelgeving verankerd beleid voor deskundigheid (-svereisten)	Er dient voorzien te worden in een coherent stelsel van deskundigheidsvereisten voor beroepsgroepen waarvoor dat het meest relevant is (meer dan nu), en in de borging daarvan in o.m. eindtermen, kwaliteitsborging van opleidingsinstituten, gestandaardiseerde examinering en borging van onafhankelijkheid van exameninstituten.	NL
– Onvoldoende (borging van) deskundigheid – Moeilijk handhaafbare regelgeving	14. Creëer openbare registers van vakbekwame professionele toepassers	Opdrachtgevers en consumenten moeten kunnen controleren of een professioneel bestrijder/desinfecteerder erkend vakbekwaam is; intrekking van erkenning moet zichtbaar zijn.	NL
– Onvoldoende (borging van) deskundigheid	15. Borg deskundigheid biociden-handelaren	Borging van deskundigheid van handelaren, bijvoorbeeld door certificering, is van belang voor juiste levering en advisering.	NL
– Onvoldoende kennis en (borging van) deskundigheid – Illegale handel en gebruik	16. Borg kwaliteit internethandel	Internethandel neemt toe. Niet altijd is sprake van juiste of legale aanprijzing, informatie en/of levering. Kwaliteitsborging is van belang, bijvoorbeeld met een verplicht overheidslogo	EU
– Onvoldoende kennis – Moeilijk handhaafbare regelgeving – Negatief maatschappelijk sentiment	17. Zet een publiekscampagne op voor brede bewustwording van belang en juist gebruik van biociden	Gebrek aan bewustzijn en kennis van het belang van biociden en van een juiste omgang ermee, leidt tot onjuist en niet-duurzaam gebruik, en mogelijk tot risico's. Onjuist gebruik door consumenten is illegaal maar is door inspecties nauwelijks aan te pakken.	NL
– Onvoldoende kennis	18. Verbeter toegankelijkheid Ctgb website	De status van producten en onderliggende beschrijvingen zijn voor niet alle producten en niet alle doelgroepen even goed vindbaar.	NL

Betreft knelpunt(en):	Oplossingsrichting	Toelichting	NL / EU
– Onvoldoende kennis – Grensvlakproblematiek – Negatief maatschappelijk sentiment	19. Maak toegelaten biociden eenvoudiger herkenbaar	Met een eenvoudig symbool zouden toegelaten biociden makkelijker herkenbaar te maken zijn voor toepassers en consumenten. Dit draagt bij aan bewustzijn en vermindert verwarring	NL
– Grensvlakproblematiek – Moeilijk handhaafbare regelgeving	20. Creëer een orgaan voor (publiek kenbare) statusbepaling van biociden (en grensvlakproducten) met juridische status	Gebruikers en toezichthouders hebben behoefte aan meer duidelijkheid én houvast (ook in rechte) over de status van biociden en overige producten en over de richt- en redeneerlijnen daarachter.	NL
– IPM niet goed geregeld	21. Zorg voor adequate regeling van IPM bij plaagdierbeheersing (los van biocidenregeling)	Tot op heden geldt alleen en tot op zekere hoogte een wettelijke regeling van IPM bij de bestrijding van ratten en muizen bij toepassing van biociden. Het is zaak dat IPM voor plaagdieren wettelijk en beleidsmatig meer handen en voeten krijgt. Daarbij hebben meerdere departementen een rol en verantwoordelijkheid. Momenteel zijn hiervoor al activiteiten gaande.	NL
– IPM niet goed geregeld – Onvoldoende (borging van) deskundigheid	22. Verbeter regeling deskundigheid plaagdierbeheersing in de agrarische sector	Ter zake deskundige IPM bij plaagdierbeheersing in de agrarische sector is momenteel niet adequaat geregeld. Er dient een regeling te komen die effectief, werkbaar en handhaafbaar is.	NL
– IPM niet goed geregeld	23. Zorg voor lichtere IPM-vereisten voor kleine opdrachtgevers en particulieren	Te zware – ook administratieve – IPM-vereisten bij plaagdierbeheersing leiden tot hoge kosten voor opdrachtgevers. Bij kleine opdrachtgevers en particulieren kan dit illegaal gebruik in de hand werken.	NL
(Grotendeels) overheidsknelpunten (2)			
– Onvoldoende toegerust op aanpak nieuwe invasieve exoten	24. Maak beleid voor (beschikbaarheid midden voor) aanpak invasieve exoten	De opmars van nieuwe invasieve exoten is enigermate voorspelbaar. Een beleidsmatige inventarisatie hiervan én van de eventueel benodigde stappen om voor bestrijding de juiste middelen beschikbaar te hebben, is gewenst.	NL
– Knelpunten voor circulaire economie	25. Onderzoek conserveringsnoodzaak biobased materialen en de eventuele gevolgen daarvan voor toekomstig hergebruik	Bij hergebruik van met biociden behandelde voorwerpen kan sprake zijn van marktintroductie van producten met een werkzame stof die niet meer (voor het betreffende doeleinde) is goedgekeurd. Dit kan o.m. een obstakel zijn voor het streven naar een circulaire bouwconomie en uitvoering van het Circulaire Materialenplan.	NL
– Moeilijk handhaafbare regelgeving	26. Verbeter de informatiepositie van inspecties	Regel (bij voorkeur op basis van de SUD (maatregel 4) een verplichte registratie van verhandelde tonnages biociden. Leg een verbinding met inzichten in risicovol gebruik van biociden (RIVM)	NL/EU
– Moeilijk handhaafbare regelgeving	27. Bepaal prioriteiten in toezicht en handhaving	Kom in samenspraak tussen inspecties en beleidsdirecties tot heldere overwegingen en keuzes voor prioriteiten in toezicht en handhaving	NL
– Onvoldoende handhaving – Illegale handel en gebruik	28. Meer inspectiecapaciteit voor toezicht en handhaving biociden	Marktpartijen ervaren onvoldoende bescherming tegen aantasting van hun 'eigendoms'-rechten van toegelaten biociden door illegale handel en gebruik.	NL

Bijlage 3: Verslag online meeting overheidspartijen

De online meeting

- *Achtergrond en doel*

Op 28 oktober 2021 vond een onlinemeeting plaats met overheidspartijen die betrokken zijn bij het biocidenbeleid. Deze meeting maakt deel uit van de in opdracht van het ministerie van IenW uitgevoerde beleidsverkenning biociden, ten behoeve van – wat het ministerie aanduidt als – ‘regulier onderhoud’ van het biocidenbeleid.

In de meeting wordt voortgebouwd op twee rapportages waarin de door markt- en overheidspartijen ervaren knelpunten rondom het beleid voor en de omgang met biociden zijn opgetekend, alsmede hun ideeën voor oplossingsrichtingen (zie voetnoten 5 en 6). Doel van de onderhavige bijeenkomst is om het algemene beeld dat hieruit naar voren komt te delen, en gezamenlijk te bezien welke van de gesuggereerde oplossingsrichtingen wenselijk en kansrijk zijn en wie bij de uitwerking daarvan een rol kunnen spelen. Ofwel, zoals de inleider van IenW het in de bijeenkomst noemt, ‘kleur en glans te geven aan alles wat al op papier staat.’

- *Opzet en verloop van de bijeenkomst*

Voorafgaand aan de bijeenkomst zijn de rapporten en een samenvatting van de bevindingen onder de betrokken overheidspartijen verspreid, met daarbij enige vragen over de geïnventariseerde beleidsopties en het verzoek deze vragen voorafgaand aan de bijeenkomst te beantwoorden. Tevens werden partijen uitgenodigd om desgewenst de eigen kijk op de bijeenkomst toe te lichten in een korte pitch.

Alle geïnterviewde overheidspartijen zijn voor de bijeenkomst uitgenodigd. Uiteindelijk hebben, naast de opdrachtgever en de uitvoerder van de verkenning, 22 personen deelgenomen, afkomstig van 6 ministeries, 5 toezichthoudende en handhavende instanties, het Ctgb en het RIVM. De bijlage bij dit verslag bevat een overzicht van alle aanwezigen.

De bijeenkomst verliep als volgt:

- Opening
 - Welkom en voorstelronde
 - Toelichting op bijeenkomst door resp. opdrachtgever (IenW) en uitvoerder van de verkenning
- Over de geïnventariseerde knelpunten
 - Terugblik op geïnventariseerde knelpunten
 - Reacties van aanwezigen door middel van mentimeter-stemming en open discussie
- Over de geïnventariseerde oplossingsrichtingen
 - Terugblik op geïnventariseerde beleidsopties en presentatie van binnengekomen antwoorden op tevoren rondgestuurde vragen, gevolgd door open discussie;
 - Pitches door Ctgb en Unie van Waterschappen, gevolgd door vragen, antwoorden en discussie
 - ‘Open pitches’ en discussie
- Terugblik en afsluiting door vertegenwoordiger van ministerie IenW

Het vervolg van dit verslag geeft de besproken onderwerpen op hoofdlijnen weer.

Over de geïnventariseerde knelpunten

Na een korte beschrijving van de uitgevoerde verkenning en de daarbij opgetekende knelpunten, wordt de aanwezigen (onder meer met behulp van mentimeter) gevraagd naar hun reacties op het beeld van de knelpunten dat uit beide rapporten naar voren komt.

Het merendeel van de aanwezigen zegt de door henzelf ingebracht knelpunten goed terug te horen; géén van de deelnemers vindt dat er ingebrachte zaken onvoldoende doorklinken. Wel zeggen twee deelnemers nog iets te missen (in de vervolgdiscussie wordt dit toegelicht, zie hieronder).

Is het overall beeld dat uit beide verkenningen naar boven komt herkenbaar? Voor de meeste aanwezigen blijkt het beeld (heel) herkenbaar, voor een deel geldt dat althans voor zover ze dat kunnen overzien. Twee deelnemers zeggen wat kleine puntjes minder te herkennen.

De vraag naar wat aanwezigen over dit beeld van de knelpunten willen meegeven, leidt tot antwoorden die in onderstaand tekstblok zijn weergegeven.

Tekstblok 1: wat wilt u meegeven over dit beeld van de knelpunten?

- Urgentie
- Lijkt me goede basis voor vervolgstappen
- Hoe innovatie bevorderen?
- Herkenbare knelpunten doch de oplossing komt niet altijd vanuit beleid
- Concreet advies: waar zouden we moeten beginnen?
- Nadruk in de rapportages ligt op problemen van de industrie/marktpartijen en minder op de milieuaspecten. Graag ook aandacht voor de milieuaspecten. Bronaanpak en juiste toepassing.
- Prioriteiten en tijdspad
- Hoe kennisniveau bevorderen?
- Focus
- Complex terrein met veel stakeholders; ook eigen rollen groot
- Veel afhankelijk van Europese afspraken
- Hoe prioriteren?
- Dilemma: Goed dossier nodig - kosten
- Op veel punten is naar mijn mening de nationale invloed beperkt
- Teveel om ineens op te lossen. Maak keuzes
- Innovatie i.c.m. arbeidshygiënische strategie toevoegen
- Regie nodig
- Uitgangspunt voor beleid: wat is de plaats van de veilige leefomgeving? Wat is veilig? Voor wie in die leefomgeving? Alleen mensen?
- Europees waar dat kan, nationaal wat dat moet

Gevraagd naar toelichting en aanvulling op het bovenstaande, brengen deelnemers de volgende punten naar voren:

- Het kennisniveau over biociden schiet op veel plaatsen tekort. Het onderwerp is breed en complex, er vinden veel ontwikkelingen plaats, de Biocidenverordening (BPR) is

relatief jong en leidt tot veel interpretatievragen. Een belangrijke vraag is daarom hoe het kennispeil en de deskundigheid kunnen worden bevorderd.

- Voor de beheersing van blootstelling aan gevaarlijke stoffen op de werkplek geldt vanuit de Arbowet de arbeidshygiënische strategie. Deze komt erop neer dat éérs gezocht moet worden naar alternatieven, en bij het ontbreken daarvan naar andere beheersmaatregelen, alvorens naar persoonlijke beschermingsmiddelen (pbm's) te grijpen. Deze benadering wordt gemist bij biociden, daar staan in de gebruiksinstructies vaak al pbm's voorgeschreven. Dit bemoeilijkt het werk van de betrokken toezichthoudende en handhavende instanties. Er zou meer nadruk moeten liggen op vervanging, en in het verlengde daarvan op innovatie.

In datzelfde verband wordt gepleit voor experimenteerruimte, met name voor veiliger, duurzame en groene middelen.

- De gedachte achter IPM, dat je begint met voorkómen en met de toepassing van niet-chemische middelen en dat je pas als laatste redmiddel chemische middelen gebruikt, kan breder worden toegepast. Die volgordelijkheid moet ergens vastgelegd worden.
- Vanwege de breedheid en complexiteit van het veld zou voorzien moeten worden in een regierol en is er behoefte aan een regisseur. Ook is helder beleid nodig, zodat alle overheidspartijen dezelfde doelen, ambities, prioriteiten en planning delen.

Over de geïnventariseerde oplossingsrichtingen

• *De beantwoorde vragen*

Het gesprek over de geïnventariseerde oplossingsrichtingen begint met een korte presentatie van de reacties op de tevoren rondgestuurde vragen. Op deze vragen zijn 16 reacties ontvangen, namens 28 van de 40 geïnterviewde mensen, vanuit op één na alle betrokken overheidspartijen.

Wenselijke opties?

Allereerst is gevraagd welke van de (28) geïnventariseerde beleidsopties men wel of niet wenselijk vindt. Het algemene beeld dat uit de antwoorden naar voren komt, is dat zó ongeveer álle opties wel door tenminste twee partijen als wenselijk worden gezien, zij het dat verschillende partijen naar uiteenlopende opties wijzen.

Een aantal oplossingsrichtingen springt eruit doordat ze door meer partijen als wenselijk worden genoemd. Dat zijn, in volgorde van aantal malen genoemd:

1. Zorg voor actueel, samenhangend en gedragen biocidenbeleid (in 12 reacties genoemd)
2. Zorg dat de Richtlijn voor Duurzaam Gebruik (SUD, 2009/128 EC) ook op biociden van toepassing wordt, en implementeer deze in Nederlandse wet- en regelgeving (in 8 reacties genoemd)
3. Borg deskundigheid biociden-handelaren (in 7 reacties genoemd)
3. Meer inspectiecapaciteit voor toezicht en handhaving biociden (in 7 reacties genoemd)
3. Onderzoek of het huidige beoordelingskader voldoende actueel en passend is (in 7 reacties genoemd)
4. Ondersteun het streven naar 'one substance one assessment' (in 6 reacties genoemd)
4. Zorg voor adequate regeling van IPM bij plaagdierbeheersing (los van biocidenregeling) (in 6 reacties genoemd)
4. Bepaal prioriteiten in toezicht en handhaving (in 6 reacties genoemd)

Kansrijke opties?

Vervolgend is gevraagd welke opties men als al dan niet kansrijk ziet. Ook hier lopen de meningen uiteen, al valt op dat de drie oplossingsrichtingen die als meest wenselijk waren genoemd, ook als meest kansrijk worden ingeschat (resp. (1) maak biocidenbeleid, (2) borg deskundigheid van de handel en (3) bevorder dat de SUD ook op biociden van toepassing wordt).

Slechts enkele respondenten plaatsen kanttekeningen bij de kansrijkheid van opties, bijvoorbeeld waar het gaat om uitbreiding van de inspectiecapaciteit, om het inrichten van een faciliteit voor statusbepaling van biociden (en grensvlakproducten) met juridische status of om het opzetten van een publiekscampagne voor brede bewustwording van belang en juist gebruik van biociden. Andere respondenten merken op dat kansrijkheid soms een kwestie is van een korter dan wel langer lopend perspectief.

Ontbrekende opties?

De 28 aan de respondenten voorgelegde knelpunten vormen een selectie van de meest substantiële suggesties die in de beide verkenningrapporten zijn opgetekend. Gevraagd is of men in deze selectie nog wenselijke, kansrijke beleidsopties mist. De antwoorden hierop zijn in onderstaand tekstblok 2 weergegeven.

Tekstblok 2: Ontbrekende wenselijke, kansrijke beleidsopties?

- Eerst is stellingname nodig over doel overkoepelend biocidenbeleid; dan inzet subsidies en prijsmechanismen voor (innovatieve) middelen die daar het best aan bijdragen
- Beoordeling van biociden in context (wenselijkheid, noodzaak, grootschaligheid gebruik); daarvoor zicht op tonnages en risico's nodig
- Bij 'prio voor aanpak review programma': pak onderliggende problemen aan
- Maak (bij publiekscampagne) duidelijk wat gemakproducten zijn en of we die wel moeten willen
- Adequate voorlichting over hoe om te gaan met biociden
- Adequate informatie over specifieke Unietoelatingen op een Nederlandse website
- Gebruik van eDNA om middelen te koppelen aan gebruiker (t.b.v. handhaving bij overtreding)
- Monitoring bij bepaalde hotspots voor zicht op mate waarin biociden probleem vormen voor waterkwaliteit ('effect based monitoring')
- Stel handreikingen op om wet- en regelgeving te duiden voor inspecteurs (incl. delen ervaringen en casussen)
- Maak biocidenbeleid concreet door per stof en toepassing een afweging te maken (incl. energieverbruik, duurzaamheid)
- Arbeidshygiënische strategie (AHS) en het met innovatieve alternatieven voorkomen van werk-gerelateerde blootstelling ontbreekt nog teveel. Geef die laatste voorrang en 'beloningen'
- Zorg voor verbinding Ctgb en arbo-professional – er wordt nu te weinig gestuurd op AHS en teveel op persoonlijke beschermingsmiddelen
- Zorg voor meer uniformering van EU 'product' verordeningen (gaat verder dan definities gelijktrekken)
- Online handel beter reguleren binnen BPR (Europees en/of nationaal)
- Sector kan mogelijk zelf meer doen aan borging deskundigheid (ketenborging, eigen procedures internet-handel)
- Deelname inspecties aan nationale voorbereiding EC werkgroepen resp. adviserende rol bij die overleggen

Eigen rol bij maatregelen?

Tot slot zijn de overheidspartijen gevraagd bij welke van de diverse beleidsopties ze voor zichzelf ook een rol of verantwoordelijkheid zien. Bij ongeveer de helft van de beschreven beleidsopties zeggen meerdere (maximaal 7, ten minste 3) overheidspartijen dat dit het geval is. Bij ongeveer een derde van deze opties antwoordt één partij bevestigend.

Voor een goed begrip van deze antwoorden past hier de aantekening dat het systeemverantwoordelijke ministerie IenW niet op deze vragen heeft geantwoord. Ook geven de diverse overheidspartijen aan heel uiteenlopende rollen voor zichzelf te zien, variërend van gedeelde beleidsverantwoordelijkheid en nadere invulling van specifieke beleidskaders tot lobby, advisering en handhaving. Van daaruit is ook te begrijpen dat meerdere partijen rollen voor zichzelf zien bij zo uiteenlopende beleidsopties als ‘maak biocidenbeleid’, ‘bevorder dat de SUD op biociden van toepassing is’, ‘onderzoek of het beoordelingskader actueel en passend is’ en ‘stel prioriteiten voor toezicht en handhaving’.

- *Pitches en open discussie*

In de pitches en de discussie daaromheen komen zaken aan de orde die de aanwezigen in het bijzonder willen bepleiten dan wel meegeven rondom de voorgestelde beleidsopties. Naar thema geordend, zijn de volgende zaken besproken.

- *Actueel en expliciet biocidenbeleid*

Het laatste Nederlandse beleidsprogramma biociden dateert uit 2006. Deze is tijdgebonden en dringend aan actualisatie toe. Nederland steunt de ambitieuze beleidsdoelen uit de *EU green deal*, de *Chemical strategy*, de *Biodiversity strategy* en de SUD. Maar de vertaalslag naar specifiek biociden ontbreekt nog. Voor de diverse overheidspartijen is het van belang om een helder kader en doel te hebben, gebaseerd op duidelijke afwegingen, zodat keuzen en prioriteiten die in de komende jaren gemaakt worden gebaseerd zijn op een heldere, uitlegbare lijn. Ook voor andere overheden en marktpartijen is het van belang dat er een heldere, consistente lijn is, die duidelijkheid biedt.

- *Regie*

Meerdere overheidspartijen benadrukken het belang van regie, ten behoeve van eenheid en doelgerichtheid van beleid en een duidelijke vertaalslag naar de praktijk. De term ‘regie’ is nog even onderwerp van discussie. Gaat het om regie met het oog op afstemming tussen beleidsverantwoordelijke partijen of om regie op praktische uitvoering? Beide zaken worden bepleit. Er is urgentie bij het realiseren van praktische oplossingen, omdat gebruikers last hebben van hoe zaken nu lopen.

- *Strategische, assertieve inzet in de EU*

Voor veel van de geconstateerde knelpunten geldt dat een effectieve aanpak mede een gerichte inzet in de Brusselse beleidsgrema vergt. Denk aan zaken als het effectueren van harmonisatie, een snelle afronding van het review-programma en bevordering van duurzame innovatie. Gepleit wordt voor het uitzetten van heldere koersen richting EU en het adopteren van een bij deze koers passende stijl en rol. Wel wordt hier ook bij opgemerkt dat prioritering en timing van de inzet wellicht nodig zijn.

– *Sustainable Use Directive*

Van meerdere kanten wordt bepleit dat de Sustainable Use Directive (SUD) ook op biociden van toepassing wordt verklaard. Via deze route zijn meerdere van de door partijen gesuggereerde beleidsopties in samenhang op te pakken. Genoemd worden: de regeling van laag-risicomiddelen en basisstoffen; beleid voor deskundigheidsvereisten voor toepassers en (internet) handel; publiekscampagne en herkenbaarheid biociden; regeling IPM; registratie van (tonnages) verhandelde biociden.

Wel wordt hierbij de vraag opgeworpen of deze zaken niet ook zó te regelen zijn, zonder op toepasselijkheid van de SUD te hoeven wachten (zie België en Oostenrijk, waar biociden-verkoopcijfers wel worden geregistreerd). Daar wordt tegenover gesteld dat de SUD lidstaten verplicht tot het opstellen van een nationaal actieplan, waarin zaken in samenhang worden aangepakt. Voor gewasbeschermingsmiddelen is die verplichting er al, er is een actieplan duurzame gewasbescherming¹³ die deels ook wordt geïmplementeerd via de WGB. Als de SUD ook op biociden van toepassing wordt verklaard, kunnen gewasbeschermingsmiddelen en biociden in de WGB gelijkgetrokken worden. Opgemerkt wordt dat hier vanuit Duitsland al voor wordt geijverd, dit is het moment om daar bij aan te sluiten.

Opgemerkt wordt dat de ('vrolijk makend' genoemde) gedachte van 'een actieprogramma' in wezen ook is waarvoor deze bijeenkomst met overheidspartijen plaatsvindt – ongeacht of zo'n actieplan nu in het kader van de SUD wordt opgesteld of niet. "We willen verduurzamen, daarvoor hebben we heel veel gezamenlijk te doen".

– *Duurzaamheid en waterkwaliteit*

In het verlengde van het bovenstaande wordt ervoor gepleit beleid te richten op duurzame innovatie op het vlak van biociden en de beheersing van ongewenste organismen. Beleidsopties voor het bevorderen van duurzame innovatie, en daarmee ook voor het bevorderen dat op de werkplek vervanging door minder risicovolle producten mogelijk wordt, zijn het creëren van experimenteerruimte en gerichte stimulering van duurzame innovaties. Het gericht aansturen (verplichten, belonen) op preventie en bronmaatregelen, en waar nodig op toepassing van niet-chemische of laag-risico alternatieven (langs de lijnen van IPM), kan innovatie in de hand werken. Voorbeelden worden genoemd in de sfeer van de invasieve exoten en van het cultureel erfgoed.

Daarbij wordt wel aangetekend dat het zaak is heldere afwegingen te maken en ook de effecten op het milieu te betrekken, waaronder de effecten op de waterkwaliteit (en ook bijvoorbeeld op energieverbruik). Op dit ogenblik is nog niet duidelijk hoe serieus de effecten van het gebruik van biociden zijn op waterkwaliteit en op het slib in de rioolwaterzuiveringsinstallaties. Om hierop zicht te krijgen, is het voornemen om op hotspots monitoring van waterkwaliteit te doen plaatsvinden.

– *Kennis- en deskundigheidsniveau*

Meerdere aanwezigen wijzen op het belang van bewustwording, informatieverstrekking en deskundigheidsbevordering. Er zou een publiekscampagne opgezet moeten worden voor brede bewustwording van belang en juist gebruik van biociden. Er is behoefte aan adequate voorlichting over biociden aan professionele toepassers. In dat verband zou het goed zijn als ook in beroepsopleidingen aandacht wordt besteed aan zaken als

¹³ Een aanwezige meldt dat een nieuwe versie van dit actieplan momenteel voor publieke consultatie voorligt.

hygiëne, plaagdierbeheersing en een juiste omgang met bestrijdingsmiddelen. Ook wordt genoemd dat het zaak is dat distributeurs meer deskundigheid hebben, zodat ze in de keten informatie en adviezen kunnen geven over welke biociden hoe (en door wie) gebruikt kunnen worden. En overigens raakt dat ook aan allerlei zaken rondom internethandel. Daar spelen grote en complexe problemen. Bovendien zijn in dat verband ontwikkelingen gaande in het kader van de nieuwe markttoezichtverordening op producten. Deze gaat intensievere samenwerking vergen met onder andere de douane en met andere lidstaten voor het toezicht op internethandel. (Overigens zou ook hierbij toepasselijkheid van de SUD een bijdrage kunnen leveren).

– *Doelen en middelen voor handhaving*

Van belang is duidelijkheid over wat je met handhaving wilt bereiken, wat het gewenste niveau van naleving is en welke middelen beschikbaar zijn om dat te effectueren. Daarbij hoort ook dat wordt gecoördineerd hoe de middelen worden verdeeld over de verschillende beleidsdomeinen. Alle partijen hebben een eigen rol te spelen bij het optuigen van adequaat toezicht, daar kan meer samenhang in en meer afstemming op plaatsvinden. Welke inzet is nodig, wanneer zijn we tevreden qua naleving?

Afsluiting en naschriften

Namens de opdrachtgever sluit de vertegenwoordiger van het ministerie van IenW de bijeenkomst af. Hij bedankt alle aanwezigen voor hun inhoudelijke inbreng. Hij constateert dat de knelpunten en oplossingsrichtingen uit de rapporten inderdaad kleur en glans hebben gekregen. Hij heeft onder meer pleidooien gehoord voor duurzaamheid, de SUD, innovatie, vervanging en alternatieven, coördinatie en regie, verdeling van verantwoordelijkheden, voorlichting, kennis en deskundigheidsbevordering, actieprogramma's, Europese inzet; over de volle breedte van deze thema's zijn accenten gelegd.

Van deze gedachtewisseling zal een verslag worden gemaakt dat aan alle aanwezigen zal worden toegestuurd. Partijen die nog nakomende opmerkingen willen meegeven, zijn van harte uitgenodigd om die in te brengen. In het vervolg zal nog consultatie van marktpartijen plaatsvinden, zodat ook die cirkel rond is. Te verwachten is dat de verkenning medio 2022 is afgerond en van een beleidsreactie voorzien zal zijn. De precieze vorm hiervan staat nog niet vast. Ook zullen er nog stappen moeten volgen om zaken concreet uit te werken. De vertegenwoordiger van IenW is blij met de grote betrokkenheid die de overheidspartijen tot dusver hebben getoond in de interviews, de beantwoording van de vragen en in deze bijeenkomst, en hoopt ook voor het vervolg (de verdere uitwerking en de interdepartementale aanpak) weer succesvol op iedereen een beroep te kunnen doen.

De gespreksleider dankt iedereen voor aanwezigheid en inbreng en sluit de bijeenkomst.

Nagekomen berichten

- De coördinator van het Kennisnetwerk Biociden (RIVM) schrijft: “Omdat voorlichting en kennis delen een aantal keren naar voren kwam, is het misschien goed om de deelnemers nog te wijzen op:

- het kennisnetwerk biociden (KNB): <https://kennisnetwerkbiodiden.nl/>
 - de KNB events: <https://kennisnetwerkbiodiden.nl/knb-events>. Ook volgend jaar organiseren we weer events (of webinars) waarbij de eerste waarschijnlijk over biociden en ARBO zal gaan. Dit sluit aan bij een vraag van het ministerie van SZW en we zullen dat event ook samen met SZW organiseren.
 - de KNB nieuwsbrieven (hier ook een aanmeldlink): <https://kennisnetwerkbiodiden.nl/nieuwsbrief-knb>
 - Verder is natuurlijk de overheidswebsite over biociden ook voor iedereen interessant: <https://biociden.nl/>
 - En op de website van WZWI (gericht op consumenten) ook aandacht voor verschillende bestrijdingsmiddelen, waaronder een aantal biociden. Zie <https://waarzitwatin.nl/producten> en <https://waarzitwatin.nl/categorieen/bestrijdingsmiddelen>.”
- Vanuit het ministerie van BZK is aanvullend aangetekend dat een specifiek knelpunt voor biobased bouwen kan zijn dat veel aanbieders van alternatieve producten mkb-bedrijven zijn, die sowieso al minder goed zijn in trage, dure en veeleisende procedures, en die daarmee behoefte hebben aan passende beoordelingskaders.

Lijst van deelnemende overheidspartijen aan online meeting

Ctgb
IGJ
ILT
I-SZW
Ministerie EZK
Ministerie IenW
Ministerie LNV
Ministerie OCW
Ministerie SZW
Ministerie VWS
NVWA
RIVM
UvW

Bijlage 4: Verslag online meeting marktpartijen

De online meeting

- *Achtergrond en doel*

Op 18 januari 2022 vond een onlinemeeting plaats met marktpartijen (waarmee in dit verband wordt bedoeld: ‘niet-overheidspartijen’) die betrokken zijn bij het biocidenbeleid. Deze meeting maakt deel uit van de in opdracht van het ministerie van IenW uitgevoerde beleidsverkenning biociden, ten behoeve van – wat het ministerie aanduidt als – ‘regulier onderhoud’ van het biocidenbeleid.

In de meeting wordt voortgebouwd op twee rapportages waarin de door markt- en overheidspartijen ervaren knelpunten rondom het beleid voor en de omgang met biociden zijn opgetekend, alsmede hun ideeën voor oplossingsrichtingen (zie voetnoten 5 en 6). Doel van de onderhavige bijeenkomst is om het algemene beeld dat hieruit naar voren komt te delen, en gezamenlijk te bezien welke van de gesuggereerde oplossingsrichtingen wenselijk en kansrijk zijn en wie bij de uitwerking daarvan een rol kunnen spelen. Ofwel, zoals de inleider van IenW het in de bijeenkomst noemt, ‘kleur en glans te geven aan alles wat al op papier staat.’

- *Opzet en verloop van de bijeenkomst*

Voorafgaand aan de bijeenkomst is een samenvatting van de bevindingen onder de betrokken marktpartijen verspreid, met daarbij enige vragen over de geïnventariseerde beleidsopaties en het verzoek deze vragen voorafgaand aan de bijeenkomst te beantwoorden. Tevens werden partijen uitgenodigd om desgewenst de eigen kijk op de bijeenkomst toe te lichten in een korte pitch.

Alle marktpartijen die hadden gerespondeerd en/of waren geïnterviewd zijn voor de bijeenkomst uitgenodigd. Uiteindelijk hebben 38 vertegenwoordigers van marktpartijen aan de online bijeenkomst deelgenomen. Uit een snelle peiling via mentimeter kwam naar voren dat van deze 38 deelnemers (met dubbelingen; meerdere antwoorden mogelijk):

- 7 afkomstig zijn vanuit de productie van stoffen en biociden;
- 12 vanuit handel in biociden;
- 13 vanuit toepassing van biociden;
- 12 vanuit kennis, advisering en dienstverlening;
- 8 vanuit behartiging van milieu-, natuur-, dieren-, werknemers- en consumentenbelangen; en
- 2 vanuit een andersoortige marktpartij.

Daarnaast namen 10 vertegenwoordigers van overheidspartijen aan de bijeenkomst deel, vooral als toehoorder.

De bijlage bij dit verslag bevat een overzicht van alle aanwezigen.

De bijeenkomst verliep als volgt:

- Opening
 - Welkom; toelichting op bijeenkomst door resp. opdrachtgever (IenW) en uitvoerder van de verkenning

- Over de geïnventariseerde knelpunten
 - Terugblik op geïnventariseerde knelpunten
 - Reacties van aanwezigen door middel van mentimeter-stemming
- Over de geïnventariseerde oplossingsrichtingen
 - Terugblik op geïnventariseerde beleidsopties en presentatie van binnengekomen antwoorden op tevoren rondgestuurde vragen;
 - Pitches (in drie blokken), gevolgd door vragen, antwoorden en discussies. Pitches werden respectievelijk verzorgd vanuit:
 - Blok 1: (a) Platform Biociden,¹⁴ (b) Troy¹⁵ en (c) NVZ Schoon Hygiënisch Duurzaam¹⁶
 - Blok 2: (a) VVVF,¹⁷ (b) Ecolab¹⁸ en (c) Thanatopraxie Rens de Peijper¹⁹ / Ansata²⁰
 - Blok 3: (a) NVPB²¹ en (b) KPMB²²
 - ‘Open vloer’ en discussie
- Terugblik en afsluiting door vertegenwoordiger van ministerie IenW

Het vervolg van dit verslag geeft de besproken onderwerpen op hoofdlijnen weer.

Over de geïnventariseerde knelpunten

Na een korte beschrijving van de uitgevoerde verkenning en de daarbij opgetekende knelpunten, wordt de aanwezigen (onder meer met behulp van mentimeter) gevraagd naar hun reacties op het beeld van de knelpunten dat uit beide rapporten naar voren komt.

Het merendeel van de aanwezigen zegt de door henzelf ingebracht knelpunten goed terug te horen; géén van de deelnemers vindt dat er ingebrachte zaken onvoldoende doorklinken. Wel zeggen 7 deelnemers nog iets te missen (in een vervolgvraag wordt dit toegelicht, zie hieronder).

Is het overall beeld dat uit beide verkenningen naar boven komt herkenbaar? Voor de meeste aanwezigen blijkt het beeld vooral herkenbaar voor zover zij dat kunnen overzien. Voor 4 deelnemers is het gehele geschetste beeld heel herkenbaar, twee deelnemers zeggen wat kleine puntjes minder te herkennen. Eén deelnemer zegt zelf een (iets) ander beeld te hebben.

De vraag naar wat aanwezigen over dit beeld van de knelpunten willen meegeven, leidt tot antwoorden die in onderstaand tekstblok zijn weergegeven.

¹⁴ Platform waaraan zowel verenigingen van bedrijven als individuele bedrijven deelnemen waarvoor geldt dat biociden voor hen van belang maar veelal niet een kernactiviteit zijn, opgericht in 2000 om de gemeenschappelijke belangen te behartigen

¹⁵ Sinds 29 december 2021 is Troy onderdeel van Arxada, de grootste biociden-producent ter wereld

¹⁶ Nederlandse branchevereniging voor importeurs en fabrikanten van was-, reinigings-, onderhouds- en desinfectiemiddelen en schoonmaakmachines.

¹⁷ Vereniging van Verf- en Drukinktfabrikanten

¹⁸ Bedrijf; “wereldleider op het gebied van water-, hygiëne- en infectiepreventieoplossingen en -services”

¹⁹ Aanbieder van thanatopraxie: tijdelijke conservering van lichamen van overledenen

²⁰ Aanbieder van thanatopraxie producten, uitvaartbenodigdheden en trainingen

²¹ Nederlandse Vereniging van Plagdiermanagement Bedrijven

²² Stichting Keurmerk Plagdiermanagement Bedrijven; schemabeheerder en uitvoerder van het Kwaliteitssysteem Plagdiermanagement.

Tekstblok 1: wat wilt u meegeven over dit beeld van de knelpunten?

- “Verstoort de biocidenmarkt niet met het nationale beleid”
- “Oplossingen voor korte en lange termijn”
- “Wetgeving en uitvoering in Europa gelijk”
- “Handhaving bij levering producten door partijen vanuit het buitenland. Veelal met foutieve labels.”
- “Vrije verkrijgbaarheid biociden”
- “Eerste stap waarvan het belangrijk is dat beleid aansluit bij de praktijk”
- “Slechts één onafhankelijk exameninstituut voor plaagdierbeheersing”
- “Wat is de analyse van de verschillen tussen overheidsknelpunten en marktknelpunten?”
- “De complexiteit van het biocidenbeleid in NL wordt weergegeven door het grote aantal ministeries, inspectiediensten, agentschappen etcetera die zich met biociden bezig houden: *keep it simple!* Daar hebben alle partijen baat bij”
- “Zicht op middelen met claim in de markt, zonder registratie”
- “Toezicht is essentieel voor succes”
- “Problematiek van gebruik biociden in laboratoria en botsende wetgevingen”
- “Mis alternatieven in relatie tot dierenwelzijn”
- “Oog voor *downstream use* en toepassingen”
- “Samenwerking (ook hier) heel belangrijk”
- “Alleen als niet iedereen zich ingraaft komen we verder als levensvatbare sector”
- “Is een beangstigend beeld”
- “Opleidingsniveau gebruikers desinfectie middelen”
- “Onvoldoende zicht op tonnages is *an sich* geen knelpunt”
- “Relevante verschillen tussen te onderscheiden partijen (nuancering)”
- “Er zijn tegenstrijdige wetten waar wij onder vallen, waarbij biocidenbeleid strijdig is met onze verplichting biologische agentia niet te introduceren in het milieu”
- “De biologische sector heeft een eigen Europese verordening met lijsten toegestane pesticiden, schoonmaakmiddelen, verwerkingsmiddelen. Vaak met net andere termen dan in de reguliere wetgeving en een andere aanpak (minder stof-gebaseerd en meer systeem aanpak). Beide verordeningen houden geen rekening met elkaar en dat leidt tot onduidelijkheid en extra gedoe. Bijvoorbeeld bij ontsmetting van stallen. Dat is niet bevorderlijk voor de ontwikkeling van de biologische landbouw.”

Over de geïnventariseerde oplossingsrichtingen• *De beantwoorde vragen*

Het gesprek over de geïnventariseerde oplossingsrichtingen begint met een korte presentatie van de reacties op de tevoren rondgestuurde vragen. Op deze vragen zijn 24 reacties ontvangen (waarvan één nagekomen en nog niet verwerkt), namens 24 van de 40 marktpartijen die gerespondeerd hadden en/of geïnterviewd waren.

Wenselijke opties?

Allereerst is gevraagd welke van de (28) geïnventariseerde beleidsopties men wel of niet wenselijk vindt. Hierop hebben 23 van de 24 respondenten geantwoord. Het algemene beeld dat hieruit naar voren komt, is dat zó ongeveer alle opties wel door tenminste 6 partijen als wenselijk worden gezien, zij het dat verschillende partijen naar uiteenlopende opties wijzen.

Een aantal oplossingsrichtingen springt eruit doordat ze door meer partijen als wenselijk worden genoemd. Dat zijn, geordend naar aantal malen genoemd:

1. Borg kwaliteit internethandel (in meer dan 16 reacties genoemd)
2. Zorg voor actueel, samenhangend en gedragen biocidenbeleid (in meer dan 16 reacties genoemd)
2. Creëer experimenteerruimte voor innovatieve biociden (in meer dan 16 reacties genoemd)
3. Meer inspectiecapaciteit voor toezicht en handhaving biociden (in meer dan 15 reacties genoemd)
4. Zorg voor gerichte stimulering van innovatie (in meer dan 14 reacties genoemd)
4. Zet een publiekscampagne op voor brede bewustwording van belang en juist gebruik van biociden (in meer dan 14 reacties genoemd)
5. Geef hoogste prioriteit aan afronding van het review programma (in meer dan 13 reacties genoemd)
5. Borg deskundigheid biociden-handelaren (in meer dan 13 reacties genoemd)

Kansrijke opties?

Vervolgens is gevraagd welke opties men als al dan niet kansrijk ziet. In totaal hebben 15 van de 24 respondenten zich hierover uitgesproken. Dat zijn er minder dan de 23 die zich uitspraken over wenselijke opties. Ook noemen ze gemiddeld minder opties kansrijk (minder dan 10) dan dat ze als wenselijk aanmerken (rond de 13).

Hieronder staan de oplossingsrichtingen die relatief het meest als kansrijk zijn aangemerkt.

1. Zorg voor actueel, samenhangend en gedragen biocidenbeleid (in meer dan 8 reacties genoemd)
1. Creëer openbare registers van vakbekwame professionele toepassers (in meer dan 8 reacties genoemd)
2. Bepaal prioriteiten in toezicht en handhaving (in meer dan 7 reacties genoemd)
3. Meer inspectiecapaciteit voor toezicht en handhaving biociden (in meer dan 6 reacties genoemd)
3. Ontwikkel samenhangend en in regelgeving verankerd beleid voor deskundigheid (-svereisten) (in meer dan 6 reacties genoemd)
3. Zorg op EU niveau voor verheldering en afstemming van definities in verschillende wettelijke kaders (in meer dan 6 reacties genoemd)
3. Ontwikkel strategie voor NL inzet in EU-verband en voer deze assertief uit (in meer dan 6 reacties genoemd)

Wat aan dit lijstje opvalt, is dat deze marktpartijen vooral die beleidsopties kansrijk noemen die op nationaal niveau door het Rijk zijn door te voeren (met al dan niet ook een rol of verantwoordelijkheid van marktpartijen; zie hieronder). Het lijkt erop dat zodra beleidsopties een Europese component hebben, deze als minder kansrijk worden gezien (met als enige uitzondering de beleidsoptie om op EU-niveau voor verheldering en afstemming van definities in verschillende wettelijke kader te zorgen).

Ook valt op dat de meest wenselijke opties maar zelden als de meest kansrijke opties worden gezien, en vice versa. Alleen de beleidsopties om actueel, samenhangend en gedragen biocidenbeleid te maken en voor meer inspectiecapaciteit te zorgen, worden door een groter deel van de respondenten als zowel wenselijk als kansrijk genoemd.

Bij een aantal beleidsopties geven respondenten aan dat ze deze juist als niet-kansrijk zien. Relatief vaker worden als niet-kansrijk aangemerkt:

1. Borg kwaliteit internethandel (3 keer genoemd)
1. Onderzoek potentie en barrières van regeling laagrisico-middelen en basisstoffen (3 keer genoemd)
2. Zorg dat de Richtlijn voor Duurzaam Gebruik (SUD, 2009/128 EC) ook op biociden van toepassing wordt, en implementeer deze in Nederlandse wet- en regelgeving (in meer dan 2 reacties genoemd)
2. Creëer klachtenorgaan voor bedrijfsleven (in meer dan 2 reacties genoemd)

Ontbrekende opties?

De 28 aan de respondenten voorgelegde knelpunten vormen een selectie van de meest substantiële suggesties die in de beide verkenningrapporten zijn opgetekend. Gevraagd is of men in deze selectie nog wenselijke, kansrijke beleidsopties mist. In reactie hierop heeft een groot deel van de respondenten beleidsopties genoemd die ze onvoldoende in de selectie meenden te zien terugkomen en die ze wel degelijk wenselijk en/of kansrijk achten. In onderstaand tekstblok 2 is een greep uit deze aanvullende beleidsopties weergegeven.

Tekstblok 2: Ontbrekende wenselijke, kansrijke beleidsopties? Een greep

- “Meer direct contact tussen aanvrager en Ctgb tijdens toelatingsprocedure”
- “Ctgb portaal voor beter inzicht in voortgang en snellere communicatie met aanvrager”
- “Verplicht lidstaten om meer beoordelingscapaciteit vrij te maken”
- “Vergroot onderling vertrouwen lidstaten bij wederzijdse erkenning (geen herbeoordeling)”
- “Aandacht voor betaalbaarheid en rechtszekerheid”
- “Behouden van, en voorzien in toereikend middelenpakket”
- “Subsidiering kleinschalige initiatieven”
- “Draag boodschap uit: “koop alleen toegelaten biociden en gebruik deze volgens wgb””
- “Bevorder bredere kennis van het begrip IPM”
- “Uitfaseren oude middelen als innovatie nieuwe biociden oplevert”
- “A.u.b. aandacht voor behandelde voorwerpen”
- “Info-uitwisseling met kwaliteitssystemen”
- “Loket voor gebruikers en toezichthouders voor verheldering interpretaties in grijs gebied”
- “Duidelijker toelatingen en helderder gebruiksaanwijzingen”
- “Deskundigheidsbevordering toepassers / voorschrijvers”
- “Duidelijker regels voor, en meer toezicht op exameninstellingen”
- “Denk nu alvast na over betrokkenheid stakeholders bij uitwerking / uitvoering oplossingsrichtingen”

Eigen rol bij maatregelen?

Tot slot is de marktpartijen gevraagd bij welke van de diverse beleidsopties ze voor zichzelf ook een rol of verantwoordelijkheid zien. Deze vraag is beantwoord door 18 partijen. Bij ongeveer de helft van de beschreven beleidsopties zeggen meerdere (maximaal 9, ten minste 4) marktpartijen dat ze zelf ook een rol of verantwoordelijkheid hebben.

De beleidsopties waarbij relatief de meeste marktpartijen zeggen een rol of verantwoordelijkheid voor zichzelf te zien, zijn:

1. Ontwikkel samenhangend en in regelgeving verankerd beleid voor deskundigheid (-svereisten) (9 maal genoemd)

2. Zet een publiekscampagne op voor brede bewustwording van belang en juist gebruik van biociden (8 maal genoemd)
3. Creëer openbare registers van vakbekwame professionele toepassers (8 maal genoemd)
4. Zorg op EU niveau voor verheldering en afstemming van definities in verschillende wettelijke kaders (8 maal genoemd)
5. Zorg voor gerichte stimulering van innovatie (7 maal genoemd)

- *Pitches en open discussie*

In de pitches en de discussie daaromheen komen zaken aan de orde die de aanwezigen in het bijzonder willen bepleiten dan wel meegeven rondom de voorgestelde beleidsopties. Naar thema geordend, zijn de volgende zaken besproken.

- *Hoogste prioriteit voor afronding van het review programma*

In meerdere pitches (en met verwijzing naar een min of meer industrie-brede achterban) wordt opgeroepen om vooral de afronding van het review programma te prioriteren. Sprekers stellen dat de belangrijkste elementen voor een functionerend systeem aanwezig zijn (genoemd worden: biocidenregelgeving, overgangsrecht, REACH, CLP, richtsnoeren), maar dat het beleid is vastgelopen. Er zijn enorme vertragingen bij de toelating van biociden. Er is in de EU nog altijd geen gelijk speelveld gerealiseerd. Daarom is het van belang dat alle middelen worden ingezet om het review-programma af te ronden, de zaak zoveel mogelijk te versimpelen, te versnellen en pragmatisch te benaderen, en vooral geen nieuwe initiatieven en regels te ontwikkelen die de zaak weer verder compliceren, aldus deze sprekers. Een stabiele beleidssituatie is nodig (hier wordt verderop in dit verslag ook nog teruggekomen, onder het kopje ‘niet doen’). Aanbevolen wordt om lidstaten te verplichten voldoende evaluatiecapaciteit beschikbaar te maken en het wederzijds vertrouwen in elkaars oordeel te vergroten.

Meer specifiek wordt genoemd dat tussentijdse aanpassingen van regelgeving, nieuwe eisen aan dossiers en tussentijds veranderende richtsnoeren ertoe leiden dat evaluerende autoriteiten steeds weer nieuwe, dure en tijdrovende aanvullende studies vereisen, zelfs als al duidelijk is dat geen significante problemen te verwachten zijn. Daarom wordt van meerdere kanten voorgesteld een moratorium in te stellen op het wijzigen van richtsnoeren voor reeds ingediende dossiers (concreet: voor productdossiers zouden richtsnoeren moeten worden toegepast die één jaar voor indiening van kracht waren; voor de evaluatie van werkzame stoffen zouden de richtsnoeren moeten gelden die van kracht waren op het moment van indienen van het dossier). En daarbij geldt uiteraard dat bij verlenging vervolgens rekening moet worden gehouden met de meest recente eisen uit de richtsnoeren die op dat moment van kracht zijn.

- *Voorkom ontoereikend middelenpakket, onder meer door QRA*

Naast tot vertragingen en een aanhoudend ongelijk speelveld, leidt het huidige biocidenbeleid ook tot mogelijk ontoereikende middelenpakketten. Of, zoals een spreker het noemt: een onvoldoende gevulde toolbox. Een andere spreker verwijst naar ‘klanten die in de problemen komen omdat er geen middelen meer zijn en niemand het nog de moeite vindt lonen om daarin te investeren.’ Genoemde oorzaken zijn een starre omgang van sommige lidstaten met de biocidenwetgeving, een te zwaar toetsingskader en beleid waarbij ten onrechte te veel naar gevaarseigenschappen wordt gekeken (tot

uitdrukking komend in CLP-waarden) in plaats van naar risico's. Bepleit wordt om bij de review een kwantitatieve risicobeoordeling (QRA) uit te voeren, en niet "klakkeloos waardes uit CLP over te nemen, want dan blijft er voor onze toolbox weinig over."

In het bijzonder wordt in dit verband nog gerefereerd aan het volledig ontbreken van toegelaten middelen voor PT22, weefselconservering. Deze middelen zijn onmisbaar voor wetenschappelijke, medische en museale functies en bij thanatopraxie. Verdienmodellen voor het op de markt brengen van toegelaten middelen zijn echter nauwelijks rond te krijgen. De weinige pogingen die er worden gedaan om toelating voor deze producten te verkrijgen, ketsen af op hoge kosten en lange duur van de procedure, en vooral op zware eisen, waarvan de rationale niet altijd te achterhalen is, aldus een spreker. En dat leidt direct ook tot de volgende oplossingsrichting.

– *Maak beoordelingsproces meer transparant, interactief en voorspelbaar*

Meerdere sprekers zeggen dat de huidige onzekerheden rondom duur, kosten en uitkomst van evaluaties het voor bedrijven extra moeilijk maken om verdienmodellen rond te krijgen en innovaties te initiëren. Een aanvrager die een dossier indient, ziet deze als het ware in een black box verdwijnen. Na een lange periode van radiostilte volgen vragen om opheldering, waarop het Ctgb in korte tijd antwoord verwacht. Daarna blijft het weer geruime tijd stil, tot op het moment dat het Ctgb zijn conclusies naar buiten brengt; conclusies die de aanvrager soms koud op het dak vallen. Sprekers noemen dit een onzekere en inefficiënte situatie. Meer transparantie, voorspelbaarheid en tussentijdse uitwisseling zijn daarom gewenst, ook over of, en zo ja waardoor, vertraging ontstaat. Direct en meer open tussentijds contact tussen aanvrager en Ctgb kan ook bijdragen aan een helderder, en mogelijk ook scherper rationale achter eisen voor aanvullende studies (die nu – zoals hierboven aangegeven – soms wordt gemist).

Eén spreker doet een concreet, al enigermate onderbouwd en uitgewerkt voorstel om de dossiers en het evaluatieproces meer modulair en transparant in te richten. Hiermee kan elke module onafhankelijk van de andere geëvalueerd worden en zijn de voortgang en (tussentijdse) conclusies per module inzichtelijk voor de aanvrager. Dit heeft meerdere voordelen, aldus deze spreker. Het levert tijdswinst, want als al na één maand blijkt dat bepaalde studies niet adequaat zijn, kan de aanvrager direct nieuwe inplannen om dit te corrigeren, zonder eerst te hoeven wachten tot alle tussentijdse conclusies gereed zijn. Ook maakt zicht op de modulaire voortgang het voor de aanvrager makkelijker de totale tijdsduur van een evaluatie te accepteren en er de bedrijfsvoering op aan te passen (denk aan het alvast laten drukken van nieuwe labels). En tot slot geeft deze werkwijze alle betrokkenen, waaronder het ministerie van IenW, zicht op de meest tijdrovende modules waar verbeteringen de meeste impact zullen hebben.

– *Gerichte stimulering van innovatie*

Gezien de maatschappelijke noodzaak van biociden en de veelal kleine marges bij het ontwikkelen en naar de markt brengen van innovatieve producten – het gaat immers veelal om niches en kleine toepassingen –, wordt gepleit voor gerichte stimulering van innovatie. Als voorbeelden worden genoemd biociden voor invasieve exoten of de *biobased economy*. Op een vraag of deze gerichte stimulering niet in de wielen gaat rijden van een geconcentreerde inspanning om het review programma af te ronden, antwoordt de betreffende spreker dat dat risico er inderdaad is wanneer er procedures worden

aangepast. Maar er zijn ook vormen van stimulering denkbaar die geheel los staan van het huidige toelatingssysteem. Als voorbeeld noemt hij het beschikbaar stellen van financiële middelen ter bevordering van innovaties in het middelenpakket via de topsectoren. Een andere spreker benadrukt dat de energie, menskracht en financiële middelen die nu vanuit de industrie in het afronden van het review programma moeten worden gestoken, ten koste gaan van de energie, menskracht en financiële middelen die men in innovatie kan steken. Des te eerder het review programma is afgerond, des te eerder die energie, menskracht en financiële middelen ook voor innovatie kunnen worden ingezet.

Waar het gaat om toegang tot innovatieve middelen voor plaagdierbeheersing, wordt benadrukt dat het van belang is om binnen de IPM-benadering toegang te bevorderen tot zowel chemische als niet-chemische innovatieve middelen (hierover verderop meer, bij de bespreking van de verankering van IPM).

– *Borg kwaliteit internethandel*

Diverse sprekers pleiten ervoor om de kwaliteit van de internethandel te borgen. Veel handelaren verkopen – al dan niet via internet en al dan niet bewust – illegale middelen. Dat brengt niet alleen risico's mee voor mens, dier en milieu, maar ondergraaft ook het rendement van investeringen van toelatinghouders in het ontwikkelen en toegelaten krijgen van veilige middelen – wat ook weer ten koste gaat van het vermogen tot innovatie.

Ook stellen meerderen dat het zaak is dat de juiste handvatten worden ontwikkeld voor toezicht op en handhaving van internethandel. De prioriteit van de handhaving zou moeten liggen bij de aanpak van niet-toegelaten middelen en niet, zoals het nu soms lijkt, van toegelaten middelen, aldus een spreker.

– *Meer inspectiecapaciteit voor toezicht en handhaving biociden*

In het verlengde van dat laatste punt pleiten meerdere sprekers voor de inzet van meer inspectiecapaciteit voor het toezicht op en handhaving van biociden. Dat bevordert dat – meer dan nu het geval is – legale handel plaatsvindt in, en juist gebruik wordt gemaakt van biociden.

Daarnaast is er de wens dat, als een sectororganisatie aan zelfregulering doet en er actief bij de inspectie melding van maakt als men op een illegale middelen stuit, dit ook altijd door de inspectie wordt opgevolgd. Gebeurt dit niet, dan slaat dat de motivatie onder de zelfregulering weg.

– *Zet publiekscampagne op voor brede bewustwording van belang en juist gebruik*

Het belang dat gebruikers worden 'opgevoed' in het juiste gebruik van biociden, wordt van meerdere kanten benadrukt. Professionele gebruikers behoeven training. Voor particuliere gebruikers, consumenten wordt een publiekscampagne een goede zaak gevonden. Bij de invulling van zo'n campagne worden meerdere kanttekening gemaakt.

- Een spreker benadrukt dat vanuit de overheid niet moet worden aangestuurd op minder gebruik van biociden; dit werkt verkeerd gebruik en misbruik in de hand, leidt tot illegaal gebruik en verstoort de markt. Er moet eenduidige communicatie plaatsvinden over juist gebruik van biociden, samen met het bedrijfsleven.
- 'Een' publiekscampagne 'over biociden' is te breed en te algemeen, merkt een aantal sprekers op. Een 'biocidencampagne' heeft geen zin. Campagnes zullen per PT

verschillend zijn en moeten op duidelijke thema's gericht zijn, zoals desinfectie of plaagdierbeheersing. Er zal – in samenspraak tussen overheid en bedrijfsleven – op sector- en gebruikersniveau bekeken moeten worden hoe zo'n campagne eruit moet zien. Dat vraagt om een meerjarige inspanning; één keer een poster werkt niet.

- Een spreker zegt dat het voor consumenten ook van belang is om IPM 'tussen de oren' te krijgen, dat men weet dat preventief werken het meeste dierenleed voorkomt en ook schade kan voorkomen.²³
- Een andere spreker benadrukt het belang van het betrekken van de juiste organisaties bij het opzetten van campagnes en andere trajecten. Niet alleen specialisten en direct betrokken organisaties, ook organisaties die niet meteen voor de hand liggen moeten worden betrokken. Dat is belangrijk voor het draagvlak en voor het overbruggen van een kloof die nu nog te vaak waarneembaar is. Deze opmerking raakt aan meerdere opmerkingen die zijn gemaakt over 'governance'. Daarop wordt verderop in dit verslag nog ingegaan.

– *Faciliteit voor statusbepaling biociden en grensvlakproducten*

Een aantal sprekers noemt het van belang dat op voorhand voor iedereen voldoende helder is wat de status is van biociden, en vooral van producten die zich bevinden op het grensvlak van biociden en andere productsoorten (zoals diergeneesmiddelen en diervoeding). Gepleit wordt voor een loket van waaruit al deze en andere productsoorten worden overzien (oproep: zorg dat niet iedereen op zijn eigen eilandje blijft zitten) en een juridisch bindend antwoord gegeven wordt op de vraag om welke type product het in een specifiek geval gaat. Met zo'n antwoord moet men binnen een kwaliteitssysteem of bij de bestuursrechter uit de voeten kunnen. Dit zou gebruikers in het veld – en de koepelorganisaties en kwaliteitssystemen waar zij op steunen – erg helpen. Een aanwezige merkt op dat het huidige BOS-overleg (Beleidsoverleg Statusbepaling Biociden), waarin handhavers, IenW, Ctgb en RIVM participeren, hierop gericht is. Dit overleg is momenteel informeel en heeft geen juridische status. Het is bekend dat er in het veld de wens er is om dit overleg te formaliseren en juridische status te geven. Een andere aanwezige suggereert om voor een mogelijke werkwijze te kijken naar hoe het bij de statusbepaling van afvalstoffen is geregeld.²⁴

– *Adequate verankering IPM voor plaagdierbeheersing*

Vanuit plaagdierbeheersers wordt ervoor gepleit dat de kwaliteit van plaagdierbeheersing op alle niveaus wordt bevorderd en geborgd. Dat wil zeggen: bij de plaagdierbeheerser, de particulier, de agrariër, de opdrachtgever en de handel. Daarvoor is het nodig dat IPM (*Integrated Pest Management*) integraal verankerd is, en niet alleen binnen het biocidenbeleid. Onder meer de Wet Natuurbescherming, het Bouwbesluit en de Wet Publieke Gezondheid worden genoemd als kaders waarbinnen IPM zou moeten zijn verankerd.

Onderdeel van het bevorderen van de kwaliteit van plaagdierbeheersing is deskundigheidsbevordering bij alle betrokkenen. Daarbij is een aandachtspunt dat er niet alleen eisen moeten worden gesteld aan de kennis van de betrokkenen, maar ook aan de wijze

²³ Deze spreker deelt op de chat het volgende bericht: "Voor de knaagdierbeheersing is er vorig jaar een motie in Tweede Kamer aangenomen waarin is gezegd dat het KAD als aanspreekpunt zou moeten functioneren richting het grote publiek. Hopelijk wordt dat gedaan en wordt daarmee de IPM-aanpak ook breder bekend (ruim voor 2023 in elk geval). (<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2021Zo8565&did=2021D18871>).

²⁴ <https://www.afvalcirculair.nl/onderwerpen/afval/toetsing-afval/>

waarop opleidingen en examens plaatsvinden.

Diverse kwaliteitsverbeteringen rondom plaagdierbeheersing zijn al in gang gezet vanuit de schemabeheerder, zo vertelt een spreker. Borging van kennis en van professioneel handelen vinden voor een belangrijk deel al privaat plaats, en ook de communicatie naar particulieren is al door de sector opgepakt. Op belangrijke punten zal echter samenwerking nodig zijn; samenwerking tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers, en ook tussen private en publieke partijen. IPM zal integraal in de wetgeving geborgd moeten zijn, zoals hierboven ook al is aangehaald. En publieke handhaving is een vereiste, de sterke arm blijft nodig.

Een deelnemer vraagt of dierenwelzijn afdoende wordt meegewogen. Daarop wordt geantwoord dat dierenwelzijn op verschillende manieren een rol speelt, zoals bij het vermijden van proefdierstudies. Bij de beoordeling van de veiligheid van middelen wordt gekeken naar mens, dier en milieu. Ook zijn in het certificatieschema normen opgenomen die erop gericht zijn dat niet-doelwitdieren zoveel mogelijk vrij en onaangetast blijven leven en niet gevangen of anderszins bestreden worden.

Voorts wordt de vraag opgeworpen of niet-chemische middelen gecertificeerd zijn of kunnen worden? Geantwoord wordt dat de IPM-aanpak gericht is op preventie, monitoring, het voorkomen van biocidengebruik wanneer dat niet nodig is maar het wel kunnen inzetten ervan als het wel nodig is. Daarbinnen is de toegang tot niet-chemische methoden heel belangrijk. In de Wet Natuurbescherming is weinig oog voor IPM en de rol van certificering. Een niet-gecertificeerde persoon moet aan dezelfde eisen voldoen als een wel-gecertificeerde persoon bij een gecertificeerd bedrijf, terwijl die laatste beter in staat is om onnodig dierenleed te voorkomen. Daarom benadrukt de spreker dat het zaak is IPM breder te verankeren dan alleen vanuit biociden, zodat je ook integraal kunt ingaan op het voorkomen van dierenleed, met name het onnodig dierenleed.

– *Niet doen*

Naast pleidooien om zaken wel te doen, heeft een aantal aanwezigen er ook voor gepleit beleidsopties achterwege te laten. De belangrijkste reden voor pleidooien om zaken niet te doen, is dat deze een snelle afronding van het review programma in de weg staan en mogelijk voor nieuwe vertragingen zorgen.

- Een aantal sprekers raadt om die reden af om ernaar te streven dat de Richtlijn voor Duurzaam Gebruik (SUD, 2009/128 EC) ook op biociden van toepassing wordt. Deze Richtlijn is heel breed, en kan beleidsmatig weliswaar een interessante kapstok zijn voor veel maatregelen, maar vraagt ook veel tijd en moeite. Diezelfde maatregelen kunnen ook op een meer pragmatische en slimme manier worden doorgevoerd.
- Ook wordt afgeraden om te onderzoeken of het huidige beoordelingskader voldoende actueel en passend is; aanpassing van dat kader kost veel werk voor iedereen en zou tot veel tussentijdse veranderingen en dito vertragingen leiden.

– *Hoe nu verder? prioritering en governance*

Tot slot werpen een aantal sprekers de vraag op hoe het Rijk met de resultaten van deze verkenningen wil omgaan. Het is goed dat deze verkenningen grondig worden aangepakt, maar nu is het ook zaak dat er iets met de aanbevelingen gebeurt. Dat vraagt aandacht voor governance, capaciteit, middelen en politieke urgentie.

Een spreker pleit ervoor dat wordt geprioriteerd op haalbare oplossingen met impact. De overheid moet niet teveel hooi op de vork nemen. Maak een programma, organiseer capaciteit, en zoek de beperking in een aantal (grote) strategische projecten (waarbij overigens niet aan de *quick wins* voorbij moet worden gegaan).

En, zo luidt het pleidooi van meerdere aanwezigen (zie ook eerder): organiseer het draagvlak in de uitvoering (governance), betrek zowel de vertegenwoordigers van de centrale spelers alsook andere maatschappelijke partijen wier achterbannen worden geraakt.

Afsluiting en naschriften

De bijeenkomst wordt door de vertegenwoordiger van IenW (opdrachtgever) afgesloten. Hij bedankt alle aanwezigen voor hun inhoudelijke inbreng. Hij constateert dat de knelpunten en oplossingsrichtingen uit de rapporten inderdaad kleur en glans hebben gekregen. Hij heeft heldere pleidooien gehoord voor heel uiteenlopende zaken, variërend van het snel afronden van het review programma tot diverse nichekwesties, met daarbij pleidooien voor prioritering en het betrekken van de juiste partijen. Al deze zaken helpen om richting te geven aan het beleid, al moet daarvoor ook binnen het Rijk nog het een en ander worden verhapstukt en naar een goed verhaal toegewerkt worden. In ieder geval zegt hij de garantie te kunnen geven dat er met deze uitkomsten iets gaat gebeuren.

Van deze gedachtewisseling zal een verslag worden gemaakt dat aan alle aanwezigen zal worden toegestuurd. Partijen die nog nakomende opmerkingen willen meegeven, zijn van harte uitgenodigd om die in te brengen. Te verwachten is dat de verkenning ruim voor de zomer is afgerond en van een beleidsreactie voorzien zal zijn. Daarna zullen er nog stappen moeten volgen om zaken concreet uit te werken. De IenW-vertegenwoordiger is blij met de grote betrokkenheid die de marktpartijen tot dusver hebben getoond in de interviews, de beantwoording van de vragen en in deze bijeenkomst, en hoopt ook voor het vervolg (de verdere uitwerking) weer succesvol op iedereen een beroep te kunnen doen.

De gespreksleider dankt iedereen voor aanwezigheid en inbreng en sluit de bijeenkomst.

Nagekomen berichten

Over de mogelijkheid van modulaire evaluatie door, en tussentijdse communicatie met het Ctgb, is als nakomend bericht binnen gekomen:

“Misschien is het inschakelen van een externe procesconsultant overweging waard. Het is erg moeilijk meer technische experts aan te trekken om de evaluatiecapaciteit van het Ctgb te verhogen. Een procesconsultant kan wellicht mogelijkheden vinden om technische experts efficiënter in te kunnen inzetten.

Misschien is het inschakelen van een externe communicatieconsultant overweging waard. Deze kan communicatieverbeteringen onderzoeken zonder evaluatiecapaciteit te verliezen. Verder zou goede communicatie evaluatie werk kunnen voorkomen. Indien in een vroeg stadium duidelijk is dat er een misverstand is, hoeft er geen uitgebreide evaluatie gedaan te worden voor een niet bestaand gebruik.”

Vanuit de POV (Producentenorganisatie Varkenshouderij) is het volgende nagekomen bericht ontvangen:

“De ontwikkelingen rond Biociden volgen wij. Voor ons raakt het plaagdierbestrijding en ontsmetting van dierverblijven. Hygiëne staat op onze varkensbedrijven hoog op de agenda en wij doen er alles aan om ongedierte buiten, en stallen schoon te houden. Graag zien we een effectieve beheersing van plaagdieren, hierbij is een verantwoord biocidebeleid van belang. En regelgeving moet hierbij aansluiten. Plaagdierbeheersing kan dusdanig belemmerd worden dat het leidt tot concentraties van plaagdieren. Deze broednesten kunnen uitgroeien tot onbeheersbare plagen. Denk dan aan de zwarte rat maar mogelijk ook exoten die we nu nog niet kennen. Daarvoor hebben wij middelen en ruimte nodig om dat mogelijk te maken. Nu en in de toekomst.

Wij kunnen op dit moment uit de voeten met de systematiek van plaagdierbestrijding en inzet van middelen daarbij. Onze varkenshouders zijn er bewust mee bezig en met preventief en adequaat handelen lukt het ons om ongedierte buiten de stallen te houden. Daarnaast zijn er voldoende ontsmettingsmiddelen beschikbaar om onze dierverblijven schoon te houden. Wij zouden graag zien dat onze mogelijkheden minimaal gehandhaafd worden, en gekeken wordt naar ruimte om dit waar kan nog beter te doen.

In de stukken zien we dat veel gekeken wordt naar EU beleid en aansluiting daarop. Wij zijn voor EU Level Playing field op alle thema's, zo ook voor gebruik van Biociden. Echter willen wij graag aandacht voor de uitvoering van EU beleid in de verschillende landen. Vaak belanden EU regels op de plank bij onze buurlanden en gaat ieder zijn eigen gang. En Nederland volgt braaf wat van hen gevraagd wordt, met negatief effect op de kosten, mogelijkheden en concurrentiepositie. En gevaar voor bureaucratie ligt op de loer. Daar heeft niemand baat bij. In de veehouderij zijn we gebaat bij heldere regels, voldoende passende en effectieve middelen, en zo min mogelijk administratieve rompslomp.”

Vanuit de NVPB (Nederlandse Vereniging van Plaagdiermanagement Bedrijven) is het volgende nagekomen bericht ontvangen:

“Een nuancering bij het voorstel voor een moratorium op het wijzigen van richtsnoeren: Hier past de kanttekening dat richtsnoeren soms ook meer handvatten kunnen bieden voor de beoordeling. Daarvoor moet wel ruimte worden geboden. Een mogelijke vorm van borging van de kwaliteit van internethandel kan zijn dat aanbieders een logo moeten voeren naar het voorbeeld van geneesmiddelen. Dit vergemakkelijkt inspecties.”

Lijst van deelnemende partijen aan online meeting marktpartijen

Deelnemende markt- (= niet overheids-) partijen

AAKO BV

Bionext (Ketenorganisatie voor biologische landbouw en voeding)

BVF Platform

CBD (Centraal Bureau Drogisterijbedrijven)
CPD (Collectief Praktiserende Dierenartsen)
Dierenbescherming
Ecolab Netherlands BV
Faculteit Diergeneeskunde UU
FNV
KAD (Kennis- en Adviescentrum Dierplagen)
KNMvD (Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde)
KPMB / Agrodis (Vereniging toeleveranciers van de Nederlandse land- en tuinbouwsector)
Modint (Netwerk voor de kleding, interieur, tapijt en textielbranche)
NVPB (Nederlandse Vereniging van Plagdiermanagement Bedrijven)
NVZ – Schoon | Hygiënisch | Duurzaam
NZO (Nederlandse Zuivel Organisatie)
Pelsis / Edialux BV
Platform Biociden
Royal GD (Gezondheidsdienst voor Dieren)
SBK (Stichting Brancheorganisatie Kalversector)
Schülke & Mayr Benelux BV
SKH (certificeringsinstelling)
Stichting Avined / IKB ei
Synerlogic BV
Thanatopraxie Rens de Peijper / Ansata BV
Troy Chemical Company BV (an Arxada company)
Van Eck BV Bedrijfshygiëne
VHN (Verduurzaamd Hout Nederland)
VVVF (Vereniging van Verf- en Drukinktfabrikanten) / VLK (Vereniging Lijmen en Kit-ten)
WUR / Wageningen livestock research

Deelnemende overheidspartijen

Ctgb
ILT
Ministerie IenW
Ministerie LNV
Ministerie SZW
Ministerie VWS
RIVM