Evaluatie 4e Fonds Kleine Toepassingen

Eindrapport



KWINK GROEP

Evaluatie 4e Fonds Kleine Toepassingen

Eindrapport

Den Haag, 29 / 05 / 2020

Auteurs: Janine Mulder, MSc
Frederique Uyterlinde, MSc
Anthony Duursma, BSc
Ir. Maarten Noordink

KWINK GROEP

Inhoud

Samenvatting 4

1. Inleiding 7
   - 1.1. Aanleiding en doel 7
   - 1.2. Onderzoeksmethoden 7
   - 1.3. Leeswijzer 8

2. Doelstelling en context 9
   - 2.1. Feiten 9
   - 2.2. Wat zeggen gesprekspartners? 13
   - 2.3. Onze bevindingen 14

3. Fonds Kleine Toepassingen 15
   - 3.1. Organisatie, financiën, procedure van het Fonds 15
     - 3.1.1. Feiten 15
     - 3.1.2. Wat zeggen gesprekspartners? 19
     - 3.1.3. Onze bevindingen 20
   - 3.2. Resultaten, effecten en impact 21
     - 3.2.1. Feiten 21
     - 3.2.2. Wat zeggen gesprekspartners? 30
     - 3.2.3. Onze bevindingen 30

4. Conclusies en aanbevelingen 32
   - 4.1. Conclusies doeltreffendheid en doelmatigheid 32
   - 4.2. Toekomstige aanpak 34

Bijlage 1. Overzicht bestudeerde documenten 37

Bijlage 2. Overzicht gesprekspartners 38

Samenvatting

Dit rapport behelst de evaluatie van het 4e Fonds Kleine Toepassingen (hierna: Fonds). Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). De evaluatie bestaat uit twee delen: een ex-post en een ex-ante evaluatie. We evalueren de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Fonds in de periode 1 november 2015 tot en met 31 december 2019 en doen aanbevelingen voor de toekomstige aanpak gericht op oplossingen voor kleine toepassingen passend bij de eisen/wensen van de stakeholders.

In Nederland worden relatief veel gewassen geteeld die elk een klein areaal beslaan, maar wel een grote toegevoegde waarde hebben, de zogenaamde kleine teelten. Voor kleine teelten is het van belang dat er een effectief gewasbeschermingsmiddelenpakket beschikbaar is. Bij gewasbeschermingsmiddelen voor kleine teelten wordt ook wel gesproken over 'kleine toepassingen'. In het kader van problematiek van de kleine toepassingen zet de Nederlandse overheid zich samen met het bedrijfsleven in om te zorgen dat een breed gewasbeschermingsmiddelenpakket beschikbaar blijft en komt. Hiertoe is onder andere in 2000 het Fonds Kleine Toepassingen in het leven geroepen. Het Fonds is een beleidsinstrument waarin de overheid, in samenwerking met het bedrijfsleven, beoogt bij te dragen aan een effectief gewasbeschermingsmiddelenpakket.

Het Fonds heeft als doel om bij te dragen aan de vermindering van de problematiek van de kleine toepassingen door het vergemakkelijken van de toelatingen van middelen of biologische bestrijders voor deze toepassingen, teneinde een completer middelen- en maatregelenpakket te behouden dan wel te verkrijgen. Dit doet het Fonds door financiële ondersteuning te bieden voor effectiviteitsonderzoek en residustudies, alsmede voor aanvraag- en/of beoordelingskosten bij het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb).

De problematiek rondom kleine toepassingen is gedurende de looptijd van het Fonds niet verminderd. Wel concluderen we dat het Fonds een bijdrage levert aan het vergemakkelijken van de toelatingen van middelen. Zo is via de financiële ondersteuning bijgedragen aan 39 aanvragen die hebben geresulteerd in toelatingen bij het Ctgb. In de doelstelling staan ook biologische bestrijders en een completer middelen- en maatregelenpakket genoemd. Er is weinig zicht op deze onderwerpen, waardoor het lastig is om vast te stellen of het Fonds beter aan de doelstelling had kunnen voldoen. Om uitspraken te kunnen doen over een completer middelen- en maatregelenpakket is het van belang te weten welk pakket er voorheen was en welke middelen en maatregelen zijn weggevallen. Wel weten we dat geen van de toekenningen van het Fonds betrekking hebben gehad op aanvragen voor biologische bestrijders.

Ten aanzien van de financiële ondersteuning die het Fonds biedt merken we op dat dit in de praktijk voornamelijk neerkomt op financiële ondersteuning voor de aanvraag- en/of beoordelingskosten bij het Ctgb. Dit in tegenstelling tot het reglement en de beleidsdoelstellingen. Het reglement schrijft voor dat aanvragen in principe betrekking moeten hebben onderzoekskosten. Het beleid geeft aan dat het Fonds vooral gebruikt zal worden voor onderzoek dat nodig is voor toelating van middelen.

Tot slot zijn we van mening dat bovenstaande informatie niet betekent dat de doelstelling van het Fonds anders zou moeten zijn. De doelstelling van het Fonds sluit aan bij de behoeften van de sector en opereert in een brede context waar zij via financiële ondersteuning een bijdrage levert aan het vergemakkelijken van toelatingen. We doen de aanbeveling om, bij een eventueel toekomstig Fonds, na te denken over manieren waarop de doelstelling beter kan aansluiten bij het realiseren van de gewenste resultaten en effecten van het

Fonds. Ook geven we aan dat bij de toekenningen van het Fonds meer aandacht besteed dient te worden aan het reglement en de bijdrage van het Fonds aan de beleidsdoelstellingen.

Het verminderen van de problematiek van de kleine toepassingen kan op verschillende manieren. Het Fonds richt zich op het beperken van de financiële belemmeringen. Andere belemmeringen die zijn genoemd hebben betrekking op wet- en regelgeving op nationaal en Europees niveau en op administratieve lasten. We concluderen dat het Fonds enkel kan bijdragen aan de *vermindering* maar niet aan de *oplossing* van de problematiek van kleine toepassingen. Financiering is één van de belemmeringen die de sector ervaart. Het Fonds draagt ten dele bij aan de oplossing van deze belemmering. Bij financiële ondersteuning voor aanvraag- en/of beoordelingskosten bij het Ctgb kan de belemmering worden verholpen, omdat in principe alle kosten daarvan worden vergoed. Bij financiële ondersteuning voor aanvragen met betrekking tot effectiviteits- en residuonderzoek gaat het om de financiering van een deel van de onderzoekskosten. Daar komt bij dat als het onderzoek is afgerond, er ook nog andere kosten gemaakt dienen te worden om een toelating te realiseren die alsnog een belemmering kunnen vormen.

Bij de doelmatigheid van het Fonds leggen we de relatie tussen de resultaten (het aantal aanvragen en toekenningen) en de organisatie, het reglement en financiering van het Fonds. De organisatie van het Fonds bestaat uit het bestuur, de toekenningscommissie en het secretariaat. We concluderen dat zij werken aan de hand van een heldere taakverdeling. De taken zijn zo belegd dat eenieder haar rol binnen het Fonds kan vervullen. Men komt enkele keren per jaar bijeen en stemt verder schriftelijk af over vraagstukken. Deze onderlinge afstemming en samenwerking verloopt naar tevredenheid. Daarmee lijkt de organisatie een efficiënte werkwijze te hanteren.

We merken op dat het reglement van het Fonds op sommige onderdelen niet aansluit bij de praktijk van toekenningen. In de evaluatie van het 3^{e} Fonds Kleine toepassing is de aanbeveling gegeven om aanvragen zoveel mogelijk te laten aansluiten bij het ECSC. In de praktijk is dit nog steeds niet het geval. Ook de bepaling dat aanvragen in principe betrekking moeten hebben op onderzoekskosten blijkt niet aan te sluiten bij de praktijk. We bevelen aan om de toekenningen van aanvragen beter te laten aansluiten bij de doelstellingen van het Fonds die zijn vertaald in het reglement. Het reglement dient volgens ons aangepast te worden. We bevelen aan om enkel criteria voor het beoordelen van aanvragen op te nemen in het reglement waar het Fonds ook daadwerkelijk op wil beoordelen.

Het Fonds wordt gefinancierd door de rijksoverheid en de sector. Het jaarlijkse budget van het 4^{e} Fonds is lager dan het 3^{e} Fonds terwijl het aantal aanvragen en toekenningen bij het 4^{e} Fonds hoger is. Het Fonds is in geen enkel jaar uitgeput. Op het moment van dit onderzoek loopt echter nog een 10^{e} ronde. De 10^{e} aanvraagronde wordt gefinancierd uit de overgebleven gelden van het Fonds en mogelijk raakt het 4^{e} Fonds via deze 10^{e} aanvraagronde alsnog uitgeput. Er zijn geen grote veranderingen doorgevoerd in de organisatie van het Fonds en het reglement. We concluderen dan ook dat het Fonds in vergelijking met het vorige Fonds efficiënt heeft gefunctioneerd de afgelopen periode.

In deze evaluatie is tevens gekeken naar een toekomstige aanpak gericht op oplossingen voor kleine toepassingen passend bij de eisen/wensen van de stakeholders. We hebben succesfactoren en belemmeringen in de uitvoering zijn in kaart gebracht. Vervolgens schetsen we kansen en uitdagingen voor de toekomst in combinatie met een aantal aanbevelingen.

Het 4^{e} Fonds kent verschillende succesfactoren. In het onderzoek wordt regelmatig verwezen naar het aantal aanvragen en toekenningen van het Fonds. Er wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om financiële ondersteuning te krijgen van het Fonds. Het Fonds levert door de financiële ondersteuning een bijdrage aan het oplossen van concrete belemmeringen van kleine teelten. De focus op kleine teelten van het Fonds wordt genoemd als een van de succesfactoren. De werkwijze rondom het Fonds met daarbij het contact met

brancheverenigingen en de inzet van de Coördinatoren Effectief Middelen Pakket (CEMP's) zorgt ervoor dat de sector met elkaar afstemt over in te dienen aanvragen en de resultaten van een aanvraag (bijvoorbeeld van een onderzoek) met elkaar deelt. Tot slot wordt de financiering door de verschillende partijen gezien als een van de succesfactoren. Het Fonds wordt zowel door de overheid als door de sector zelf (via brancheverenigingen) gefinancierd.

Uit het onderzoek komen daarnaast een aantal belemmeringen of verbetersuggesties naar voren voor het Fonds. De betrokkenheid van partijen die zijn aangesloten bij de brancheorganisaties is op orde, maar de bekendheid van het Fonds bij andere producenten is soms beperkt. Ook is het voor partijen die niet zijn aangesloten bij een brancheverenigingen lastiger om een aanvraag in te dienen bij het Fonds. Zo worden bijvoorbeeld partijen die gebruik maken van biologische bestrijdingsmiddelen, genoemd als een doelgroep die nog geen gebruik maakt van het Fonds. Een ander punt dat vaak wordt genoemd zijn administratieve lasten in combinatie met de lange doorlooptijden. Dit gaat in beginsel over het gehele proces rondom het op de markt brengen van een gewasbeschermingsmiddel, maar heeft op sommige onderdelen ook betrekking op het Fonds.

Vooruitkijkend naar de toekomst zien we de volgende kansen en uitdagingen voor een toekomstige aanpak:

- Er is een grote betrokkenheid van de brancheverenigingen LTO Nederland en Nefyto bij het Fonds. De betrokkenheid uit zich in de financiering van het Fonds, de rol in het bestuur en de toekenningscommissie en in de inzet van de CEMP's. We zien kansen om ook andere belangenverenigingen aan te laten haken bij het Fonds. Dit kan tevens bijdragen aan een solide financiering van het Fonds voor de toekomst.
- Er is geen zicht op de mate waarin het Fonds de gehele sector kleine teelten weet te bereiken. Het is niet bekend in hoeverre de doelgroep bekend is met het Fonds. We doen de suggestie om in kaart te brengen welke partijen onder de doelgroep vallen en hen actief te benaderen om de resultaten en het effect van het Fonds te vergroten.
- Het Fonds biedt financiële ondersteuning om toelatingen te vergemakkelijken. Voor een eventueel volgens Fonds kan worden nagedacht over andere of aanvullende vormen van ondersteuning. Zo komt uit de evaluatie naar voren dat het doorlopen van het beoordelings- en toelatingsproces bij het Ctgb gepaard gaat met veel administratieve lasten. Met name kleine producenten zouden bijvoorbeeld geholpen kunnen worden door financiële ondersteuning te krijgen waarmee zij bijvoorbeeld externe capaciteit kunnen inhuren voor dit proces.
- Er is door het ministerie van LNV een Toekomstvisie gewasbescherming 2030 opgesteld. In deze visie zijn ambities opgesteld op het gebied van duurzame gewasbescherming. Ondersteuning van het ministerie van LNV aan een toekomstig Fonds kan goed passen bij deze ambities. Het Fonds kan een bijdrage leveren door in haar financiële ondersteuning meer aandacht te besteden aan de criteria die zijn opgenomen in het reglement rondom biologische bestrijders. Ook kan het Fonds meer invulling geven aan de ambitie om in principe onderzoekskosten te financieren en bij uitzondering aanvraag- en toelatingskosten bij het Ctgb.
- Een van de uitdagingen voor de toekomst is de rol van Europese regelgeving rondom de kleine teelten. We zien kansen om internationale samenwerking te benutten in bestaande gremia zoals binnen de *Europese Minor Uses Coordination Facility*. Er zijn verschillende suggesties gedaan zoals het realiseren van eenduidigheid over kleine teelten en samenwerken op het gebied van onderzoek.

1. Inleiding

In dit inleidende hoofdstuk geven we allereerst een omschrijving op de aanleiding en het doel van dit onderzoek. Vervolgens lichten we de onderzoeksmethoden toe. We sluiten dit hoofdstuk af met een leeswijzer.

1.1. Aanleiding en doel

De Nederlandse land- en tuinbouw kent relatief veel hoogwaardige, gespecialiseerde gewassen die van groot economisch belang zijn voor de Nederlandse tuin- en landbouw. Voor deze teelten is het van belang dat een effectief gewasbeschermingsmiddelenpakket beschikbaar is. De Nederlandse overheid zet zich samen met het bedrijfsleven in om te zorgen dat een breed gewasbeschermingsmiddelenpakket beschikbaar blijft en komt. Hiertoe is onder andere het Fonds Kleine Toepassingen (hierna: Fonds) in het leven geroepen, welke financiële ondersteuning geeft voor toelating van gewasbeschermingsmiddelen en ontheffing voor biologische bestrijders voor kleine toepassingen. Het Fonds is sinds 2000 ondergebracht bij de Stichting Kleine Toepassingen Gewasbeschermingsmiddelen. Het vierde Fonds had oorspronkelijk een doorlooptijd van 2015 tot en met 2019. Momenteel loopt nog een laatste aanvraagronde waarmee de doorlooptijd is verlengd naar 2020.

In opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) wordt het 4e Fonds geëvalueerd. De evaluatie bestaat uit twee delen: een ex-post en een ex-ante evaluatie. We evalueren de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Fonds in de periode 1 november 2015 tot en met 31 december 2019 en doen aanbevelingen voor de toekomstige aanpak gericht op oplossingen voor kleine toepassingen passend bij de eisen/wensen van de stakeholders.

1.2. Onderzoeksmethoden

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode februari tot en met mei 2020. In deze paragraaf geven we een overzicht van de door ons gebruikte onderzoeksmethoden:

- Een uitgebreide **document- en data-analyse** heeft het startpunt gevormd van deze evaluatie. Aan de hand van beschikbare data en documenten hebben we de opzet en resultaten van het Fonds in kaart gebracht. Hiertoe zijn Kamerbrieven, wet- en regelgeving, en onderzoeken en publicaties over kleine toepassingen bestudeerd. In bijlage 1 is een overzicht van de bestudeerde bronnen te vinden. Ook is een analyse uitgevoerd over de data die het Fonds beschikbaar heeft ten aanzien van onder andere het aantal aanvragen voor financiering, de beoordelingen van aanvragen en de verdeling daarvan over sectoren.
- Vervolgens hebben er **interviews** plaatsgevonden met vertegenwoordigers van het Fonds en stakeholders van het Fonds. In totaal zijn zeven interviews gevoerd, met het bestuur, het secretariaat en de toekenningscommissie van het Fonds zelf en met vertegenwoordigers van brancheverenigingen, het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en het ministerie van LNV. In bijlage 2 is een volledig overzicht van gesprekspartners opgenomen. Met deze gesprekspartners hebben we teruggeblikt op het functioneren en de resultaten van de het Fonds.

- Ten slotte hebben drie **co-creatiesessies** plaatsgevonden waarin we samen met stakeholders sterktes en zwaktes van het huidige Fonds in kaart hebben gebracht en hebben nagedacht over kansen en bedreigingen voor een eventueel toekomstig Fonds.[1] Aan de co-creatiesessies namen vertegenwoordigers van de branche, het Fonds, de NVWA, het Ctgb en het ministerie deel. In bijlage 2 is een overzicht van de deelnemers te vinden.

Op basis van een analyse van de verzamelde informatie zijn conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Om tot deze conclusies en aanbevelingen te komen is onderscheid gemaakt tussen feiten, percepties van gesprekspartners en ons eigen oordeel.

1.3. Leeswijzer

De rapportage is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 geven we de doelstelling van het Fonds weer met aandacht voor de context rondom het Fonds. In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op het Fonds. We beschrijven de organisatie, financiering en procedure van het Fonds en de resultaten en effecten van het Fonds. De hoofdstukken zijn opgebouwd op basis van feiten, percepties van stakeholders en vervolgens onze bevindingen. Tot slot volgen in hoofdstuk 4 onze conclusies en aanbevelingen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Fonds en over een toekomstige aanpak. In de bijlagen vindt u de lijst van gebruikte documenten en geïnterviewde personen.

[1] Bij aanvang van het onderzoek was het plan om een fysieke bijeenkomst te organiseren. In verband met de maatregelen omtrent het COVID-19 virus is besloten de bijeenkomst online te organiseren. In plaats van één bijeenkomst zijn deelnemers verdeeld over drie verschillende bijeenkomsten, om zo de omvang van de groepen te beperken en daarmee de kwaliteit van de gesprekken te waarborgen.

2. Doelstelling en context

In dit hoofdstuk behandelen we de achtergrond en doelstelling van het Fonds. Ook schetsen we de context waarin het Fonds zich bevindt, de toelatingsprocedure rond kleine toepassingen en gewasbeschermingsknelpunten. We geven steeds eerst de feitelijke informatie weer en daarna de beelden van gesprekspartners. Vervolgens lichten we toe wat onze bevindingen zijn op grond van de feitelijke informatie en de beelden van gesprekspartners.

2.1. Feiten

Achtergrond

In Nederland worden relatief veel gewassen geteeld die elk een klein areaal beslaan, maar wel een grote toegevoegde waarde hebben, de zogenaamde kleine teelten.[2] In Europese wetgeving worden kleine toepassingen gedefinieerd als het gebruik van een gewasbeschermingsmiddel in een bepaalde lidstaat op planten of plantaardige producten die (1) in die lidstaat niet op ruime schaal worden geteeld, of (2) op ruime schaal worden geteeld om te voldoen aan een uitzonderlijke behoefte op het gebied van bescherming.[3] Elke Europese lidstaat hanteert andere criteria voor kleine toepassingen. In Nederlandse wetgeving geldt dat het totale oppervlakte van een onbedekte teelt (buitenteelt) niet groter is dan 5.000 hectare. Voor een bedekte teelt (teelt in kassen) is dit maximaal 1.000 hectare.[4] Voorbeelden van kleine teelten zijn spruitkool, prei, chrysanten en fresia.[5]

Voor kleine teelten is het van belang dat er een effectief gewasbeschermingsmiddelenpakket beschikbaar is. Gewasbeschermingsmiddelen en biociden zijn bestrijdingsmiddelen die in de landbouw worden gebruikt om planten of plantaardige producten te beschermen tegen insecten, schimmels en andere schadelijke organismen.[6] Ook kunnen ze de groei van planten of plantaardige producten beïnvloeden, plantaardige producten conserveren, ongewenste planten of delen daarvan vernietigen en ongewenste groei van planten voorkomen of beperken. Gewasbeschermingsmiddelen bestaat uit werkzame stoffen, beschermstoffen en stoffen die de werking versterken.[7]

Bij gewasbeschermingsmiddelen voor kleine teelten wordt ook wel gesproken over ‘kleine toepassingen’. Dit betreft “*toepassingen in de land- en tuinbouw, die vanwege het beperkte gebruik in een grote teelt of vanwege het geringe areaal van een teelt, voor de industrie commercieel niet interessant zijn, omdat de terugverdienmogelijkheden zich niet verhouden tot de kosten van de wettelijke toelatingsprocedure van het gewasbeschermingsmiddel voor die toepassing*”.[8] Met andere woorden, het is voor producenten niet rendabel om voor al deze kleine teelten een aanvraag voor toelating in te dienen. Er is daarmee sprake van marktfalen. Daardoor wordt onvoldoende geïnvesteerd in kleine toepassingen wat leidt tot een gebrek aan toegelaten middelen in diverse gewassen en het ontbreken van een effectief gewasbeschermingsmiddelenpakket. Dit kan

[2] PBL (2019). *Geïntegreerde gewasbescherming nader beschouwd: Tussenevaluatie van de nota Gezonde Groei, Duurzame Oogst*, p. 70.
[3] Europees Parlement en de Raad (2009). *Verordening betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad.* Verordening (EG) 1107/2009, artikel 3, lid 26.
[4] Zie: https://www.ctgb.nl/gewasbeschermingsmiddelen/aanvraag-kleine-toepassing. Kanttekening hierbij is dat elk instrument (zoals het FKT) een eigenstandige definitie kan kiezen voor een kleine teelt of kleine toepassing. De totale oppervlakte is voor het FKT geen toelatingsvereiste.
[5] PBL (2019). *Geïntegreerde gewasbescherming nader beschouwd: Tussenevaluatie van de nota Gezonde Groei, Duurzame Oogst*, p. 85.
[6] Zie: https://www.ctgb.nl/onderwerpen/gewasbeschermingsmiddel.
[7] Zie: ctgb.nl/over-ctgb/waarom-een-ctgb.
[8] Fonds Kleine Toepassingen Gewasbescherming (n.d.). *Reglement Fonds Kleine Toepassingen* (versie 3.1), artikel 1.4.

leiden tot productieverliezen. Bovendien kan het gebrek aan oplossingen voor de kleine toepassingen problematiek negatief uitwerken op de volksgezondheid en het milieu, bijvoorbeeld doordat als uiterste consequentie bepaalde gewasbeschermingsmiddelen mogelijk illegaal worden ingezet.[9]

Doelstelling

In het kader van de problematiek van de kleine toepassingen zet de Nederlandse overheid zich samen met het bedrijfsleven in om te zorgen dat een breed gewasbeschermingsmiddelenpakket beschikbaar blijft en komt. Hiertoe is onder andere in 2000 het Fonds Kleine Toepassingen in het leven geroepen, welke financiële ondersteuning geeft voor toelating van gewasbeschermingsmiddelen en ontheffing voor biologische bestrijders voor kleine toepassingen. Het Fonds is een beleidsinstrument waarin de overheid, in samenwerking met het bedrijfsleven, beoogt bij te dragen aan een effectief gewasbeschermingsmiddelenpakket. De doelstelling van het Fonds is: "*bij te dragen aan de vermindering van de problematiek van de kleine toepassingen door het vergemakkelijken van de toelating van middelen of biologische bestrijders voor deze toepassingen, teneinde een completer middelen- en maatregelenpakket te behouden dan wel te verkrijgen.*"[10] Het is daarbij voor het aanvragen van een bijdrage uit het Fonds bepalend of er een financieringsprobleem is en daarom hanteert het Fonds de volgende definitie voor kleine toepassingen: "*toepassingen van een gewasbeschermingsmiddel of biologische bestrijders die voor (fytofarmaceutische) industrie commercieel niet interessant zijn, daar de terugverdienmogelijkheden zich niet verhouden tot de kosten van de wettelijke toelatingsprocedure van het gewasbeschermingsmiddel of ontheffingsprocedure van een biologische bestrijder voor die toepassing*".[11]

De doelstelling sluit aan bij het beleid van de overheid dat is gericht op het beschikbaar hebben van een effectief gewasbeschermingsmiddelenpakket voor kleine toepassingen.[12] Reeds in 2001 is financiële ondersteuning van de onderzoeks- en toelatingskosten voor kleine toepassingen onderdeel van het gewasbeschermingsbeleid. In de nota 'Zicht op gezonde teelt gewasbeschermingsmiddelen tot 2010' is het nieuwe gewasbeschermingsbeleid beschreven. Daarin staat dat in het nieuwe gewasbeschermingsbeleid nadrukkelijk aandacht nodig is voor de problematiek van de kleine toepassingen. Er wordt aangegeven dat kleine teelten in Nederland een steeds belangrijker onderdeel vormen van de land- en tuinbouw, mede als gevolg van de omschakeling van bulkproductie naar diversificatie van de productie waarbij wordt ingezet op specifieke vragen van deel- en kwaliteitsmarkten. In de nota wordt tevens gewezen op het geringe commerciële belang van kleine teelten voor de agrochemische industrie, waardoor het moeilijk is om toelatingen te behouden of te verkrijgen. Het beschikbaar stellen van 8 miljoen euro voor het Fonds Kleine Toepassingen wordt expliciet benoemd als een van de maatregelen die het kabinet neemt ter ondersteuning van het bedrijfsleven.[13] In 2013 volgde de tweede nota duurzame gewasbescherming, genaamd 'Gezonde groei, Duurzame Oogst'.[14] Ook in deze nota wordt het Fonds expliciet genoemd als onderdeel van het gewasbeschermingsbeleid. Hierin wordt aangegeven dat het Fonds is opgezet ter bevordering van de beschikbaarheid van een effectief middelenpakket voor kleine teelten.[15] Als onderdeel van het beleid wordt het Fonds voortgezet en zal het vooral gebruikt worden voor onderzoek dat nodig is voor toelating van middelen, waar mogelijk in samenwerking met andere EU-landen.[16] Ook wordt in het kader van de stimulering van geïntegreerde gewasbescherming aangegeven dat de overheid meer bekendheid zal geven aan de bestaande mogelijkheid voor financiële ondersteuning via het Fonds bij het op de markt brengen van biologische bestrijders en laag-risicomiddelen.[17]

---

[9] Ministerie van LNV (2001). *Nota "Zicht op gezonde teelt gewasbeschermingsbeleid tot 2010".*; Europese Commissie (2014). *Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad inzake de oprichting van een Europees fonds voor kleine toepassingen op het gebied van gewasbeschermingsmiddelen*.
[10] Fonds Kleine Toepassingen Gewasbescherming (n.d.). *Reglement Fonds Kleine Toepassingen* (versie 3.1), artikel 2.1.
[11] Fonds Kleine Toepassingen Gewasbescherming (n.d.). *Reglement Fonds Kleine Toepassingen* (versie 3.1), p. 1.
[12] Ministerie van Economische Zaken (2015). *Subsidiebeschikking Fonds Kleine Toepassingen.*
[13] Ministerie van LNV (2001). *Nota "Zicht op gezonde teelt gewasbeschermingsbeleid tot 2010"*.
[14] Ministerie van EZ (2013). *Gezonde Groei, Duurzame Oogst. Tweede nota duurzame gewasbescherming periode 2013 tot 2023.*
[15] Ministerie van EZ (2013). *Gezonde Groei, Duurzame Oogst. Tweede nota duurzame gewasbescherming periode 2013 tot 2023,* p. 36.
[16] Ministerie van EZ (2013). *Gezonde Groei, Duurzame Oogst. Tweede nota duurzame gewasbescherming periode 2013 tot 2023,* p. 37.
[17] Ministerie van EZ (2013). *Gezonde Groei, Duurzame Oogst. Tweede nota duurzame gewasbescherming periode 2013 tot 2023,* p. 15.

Toelatingsprocedure kleine toepassingen

In 2009 is de Europese Verordening voor het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen in werking getreden (hierna: Verordening).[18] Artikel 51 van deze verordening bepaalt dat lidstaten maatregelen kunnen nemen om de toelating van middelen voor kleine toepassingen te faciliteren en dat zij een lijst van kleine toepassingen opstellen en geregeld bijwerken.[19] Om te zorgen dat er een effectief en completer gewasbeschermingsmiddelenpakket beschikbaar is en blijft, is hier in Nederland invulling aan gegeven met de vereenvoudigde uitbreidingsprocedure Nationale uitbreiding kleine toepassingen (hierna: NLKUG). [20] In deze procedure kan op relatief eenvoudige wijze een reeds bestaande toelating in een grote teelt worden uitgebreid naar een kleine teelt. Er wordt dan gekeken of de risico's van gebruik door een al bestaande toelating worden gedekt. Dit is de zogeheten '*risk-envelope'*. De *risk-envelope* benadering dient de langdurige en arbeidsintensieve procedure van het aanleveren en beoordelen van een uitgebreid risicodossier bij en door het Ctgb te verkorten. Daarnaast draagt artikel 51 op twee andere manieren bij aan het faciliteren van de toelating van middelen voor kleine toepassingen:

1. **Zonale aanvragen**: Aanvragen voor nieuwe toelatingen, grote wijzigingen van bestaande toelatingen, uitbreidingen van de toelating en verlenging van de toelating moeten worden sinds de inwerkingtreding van de Verordening ingediend volgens de zonale procedure. Deze procedure houdt in dat één lidstaat optreedt als zonale rapporteur, waarbij de lidstaat de aanvraag beoordeelt voor alle lidstaten waarvoor de aanvraag is bedoeld.[21]
2. **Wederzijdse erkenning**: Binnen de EU is het mogelijk om via een wederzijdse erkenning toelatingen uit andere lidstaten in Nederland toe te laten en vice versa. Ook op deze manier kan op relatief korte termijn een toelating voor een middel worden verkregen. [22]

Gewasbeschermingsknelpunten

Zoals reeds beschreven is het voor producenten van nieuwe gewasbeschermingsmiddelen niet rendabel om voor kleine teelten een aanvraag voor toelating in te dienen. De kosten die gepaard gaan met de aanvraagprocedure staan niet in verhouding met de opbrengsten uit de toepassing van het middel op de kleine teelt. Tegelijkertijd vallen door bijvoorbeeld het verlopen van toelatingen gewasbeschermingsmiddelen weg. Wanneer voor een bepaalde toepassing een effectief gewasbeschermingsmiddelenpakket ontbreekt wordt dit een gewasbeschermingsknelpunt (hierna: knelpunten) genoemd.

Knelpunten worden geïnventariseerd door 'Coördinatoren Effectief Middelen Pakket' (CEMP's). CEMP's richten zich op de beschikbaarheid van gewasbeschermingsmiddelen.[23] Een CEMP is in dienst bij een landbouwbelangenorganisatie en heeft één of meerdere teeltsectoren onder haar of zijn hoede. Onderdeel van de werkzaamheden van de CEMP is om, in overleg met telers, te inventariseren tegen welke knelpunten ze aanlopen. CEMP's ondersteunen daarnaast ook bij het toelatings- en aanvraag proces voor nieuwe toepassingen.[24] Uit een rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) komt echter naar voren dat het aantal door de CEMP's verzamelde knelpunten niet representatief is voor de in de praktijk aanwezige knelpunten.[25] Dit wordt onder andere verklaard uit het feit dat CEMP's verschillende criteria hanteren om knelpunten vast te stellen. Bovendien gold de randvoorwaarde dat vanaf 2016 maximaal tien knelpunten per CEMP mochten worden aangedragen. Er is hierdoor geen kwantitatief beeld van het aantal knelpunten.

---

[18] Europees Parlement en de Raad (2009). *Verordening betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad.* Verordening (EG) 1107/2009.
[19] Europees Parlement en de Raad (2009). *Verordening betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad.* Verordening (EG) 1107/2009, artikel 51, lid 8.
[20] Zie: https://www.ctgb.nl/gewasbeschermingsmiddelen/aanvraagtypen-middelen/uitbreiding-met-kleine-toepassingen.
[21] Zie: https://www.ctgb.nl/gewasbeschermingsmiddelen/aanvraagtypen-middelen/zonale-aanvraag-nl-zrms.
[22] Zie: https://www.ctgb.nl/gewasbeschermingsmiddelen/aanvraagtypen-middelen/wederzijdse-erkenning.
[23] Zie: http://www.specialitycrops.eu/documents/support/cemp.xml?lang=nl.
[24] Zie: http://www.specialitycrops.eu/documents/support/cemp.xml?lang=nl.
[25] PBL (2019). *Geïntegreerde gewasbescherming nader beschouwd: Tussenevaluatie van de nota Gezonde Groei, Duurzame Oogst*, p. 85.

Wel komt uit onderzoek van Spoorenberg et al. (2019) naar voren dat in alle teeltsectoren een toename van het aantal knelpunten wordt ervaren, met name in kleine teelten en teelten die specifiek Nederlands zijn.[26] Telers geven aan dat dit onder andere komt doordat veel breedwerkende middelen van de markt zijn gehaald en zijn vervangen door middelen die specifiek één plaag of ziekte bestrijden. Als de toelating van een middel vervalt, ontstaan direct meerdere knelpunten. Ondanks dat er nieuwe chemische toelatingen en alternatieve groene middelen bijkomen, verdwijnen er momenteel meer actieve stoffen[27] van de Nederlandse en Europese markt dan dat er nieuwe stoffen voor in de plaats komen. Hierdoor nemen de mogelijkheden om alternatieven te vinden af, waardoor ook een deel van de knelpunten niet wordt opgelost.

Uit het PBL rapport blijkt voorts dat de procedure van wederzijdse erkenning niet voor alle kleine toepassingen bijdraagt aan het faciliteren van de toelating van middelen. Sommige specifieke Nederlandse teelten, zoals bloembollen en sierteelten in kassen, zijn op het schaalniveau van de centrale zone relatief kleine teelten en daardoor commercieel minder interessant. Bovendien zal de beoordeling niet door andere landen plaatsvinden, omdat het specifiek Nederlandse teelten zijn.[28]

Een andere verklaring voor het blijven bestaan van knelpunten is dat lidstaten van de Europese Unie (EU) verschillende definities hanteren voor het begrip kleine toepassing/kleine teelt.[29] Hierdoor worden sommige teelten of teeltgroepen door de Nederlandse overheid niet als kleine teelt aangemerkt, terwijl dat in andere lidstaten wel onder kleine toepassingen wordt gerekend. Voor de Nederlandse teler is dit een probleem, omdat in Nederland dan bijvoorbeeld geen gebruik kan worden gemaakt van de NLKUG.

Andere gremia voor kleine toepassingen en gewasbeschermingsknelpunten

Naast het Fonds bestaan er andere gremia die zich zowel nationaal als internationaal bezighouden met kleine toepassingen en gewasbeschermingsknelpunten. Hieronder beschrijven we een aantal van de relevante gremia:

- **Expert Centre Speciality Crops** (ECSC). De rijksoverheid (ministerie van LNV[30], NVWA en Ctgb) heeft samen met stakeholders (Agrodis, Artemis, LTO Nederland, Nefyto, Plantum, Wageningen University & Research) in 2010 het ECSC opgericht, met als doel voor kleine teelten een duurzaam en effectief middelen- en maatregelenpakket te bevorderen.[31] Het ECSC is het kennisnetwerk dat is toegesneden op kleine teelten en gewasbeschermingsmiddelen en -maatregelen die van belang zijn om deze – meestal hoogwaardige - teelten in Nederland mogelijk te blijven maken.[32]
- **Loket Kleine Toepassingen** (hierna: Loket[33]) biedt hulp en advies aan het bedrijfsleven en overheid omtrent de omgang met knelpunten voor kleine toepassingen en heeft als doel een bijdrage te leveren aan het oplossen van de problemen die spelen bij kleine toepassingen binnen de gewasbescherming. Het Loket geeft aan wat de efficiëntste route is om een toelatingsaanvraag te verwezenlijken en draagt bij aan het zoeken naar de kansrijkste oplossing. Hierbij kan het Loket de sector doorverwijzen naar het Fonds als zij mogelijkheden zien voor financiële ondersteuning. Het Loket is ondergebracht bij de NVWA. De afdeling Plantaardig Agro- en Voedselketens (PAV), onderdeel van LNV, is opdrachtgever van het Loket. Het Loket heeft ook een internationale verantwoordelijkheid.
- **Minor Uses Coordination Facility.** Naast de internationale activiteiten van Nederland in de EPPO heeft Nederland samen met Frankrijk en Duitsland aangedrongen op het *Europese Minor Uses Coordination Facility* (MUCF). Het MUCF is sinds 2015 actief. Het doel van de MUCF is om door samenwerking met de

[26] Spoorenberg, P., Verstand, D., & Beerling, E. (2019). *Tussenevaluatie van de nota Gezonde Groei Duurzame Oogst*, p. 5.
[27] Actieve stoffen zijn de actieve of werkzame componenten in een gewasbeschermingsmiddel die zorgen voor het gewenste effect.
[28] PBL (2019). *Geïntegreerde gewasbescherming nader beschouwd: Tussenevaluatie van de nota Gezonde Groei, Duurzame Oogst*, p. 23.
[29] Spoorenberg, P., Verstand, D., & Beerling, E. (2019). *Tussenevaluatie van de nota Gezonde Groei Duurzame Oogst*, p. 30.
[30] Het ministerie van LNV was een tijd onderdeel van het ministerie van EZ.
[31] Ministerie van EZ (2013). *Gezonde Groei, Duurzame Oogst. Tweede nota duurzame gewasbescherming periode 2013 tot 2023*, p. 37.
[32] Expert Centre Speciality Crops (2010). *Memorandum of Understanding inzake de totstandkoming binnen Nederland van een Expert Centre voor Speciality Crops.*
[33] Zie: https://www.nvwa.nl/onderwerpen/gewasbescherming/aanpak-kleine-toepassingen-voor-kleine-teelten/loket-kleine-toepassingen.

andere lidstaten de beschikbaarheid van chemische- en niet chemische middelen en maatregelen voor kleine toepassingen in Europa en Nederland te bevorderen. Samen met de vertegenwoordigers van de sector is de NVWA deelnemer in de *Europese Commodity Expert Group on minor uses* voor zaadproductie, groenten en fruit, paddenstoelen en siergewassen. Daarnaast is de NVWA samen met het Ctgb deelnemer aan de *Horizontal Expert Group.* LNV (als voorzitter) en NVWA nemen deel aan de *Annual General Meeting* en de stuurgroep. Op mondiaal niveau neemt de NVWA deel aan werkgroepen in OESO-verband.[34]

- **Stichting Trustee Bijzondere Toelatingen.** Met de inwerkingtreding van de Europese verordening nr. 1107/2009/EU[35] is het mogelijk geworden om een verzoek te doen om de toelating van een reeds toegelaten gewasbeschermingsmiddel uit te breiden tot kleine toepassingen die nog niet onder die toelating vallen. In Nederland kan dit via de NLKUG. Stichting Trustee Bijzondere Toelatingen (hierna: Trustee) is in 2001 opgezet door Agrodis, LTO Nederland en Nefyto met als doel als formele aanvrager op te treden bij aanvraag in het kader van de NLKUG en biedt daarmee een oplossing voor mogelijke risico's van aansprakelijkheidsstelling.[36]

2.2. Wat zeggen gesprekspartners?

Gesprekspartners geven aan dat de doelstelling van het Fonds nog steeds actueel is. Ze geven aan dat de problematiek rondom kleine toepassingen wat hen betreft onverminderd groot is. Vaak wordt daarbij door gesprekspartners het belang van kleine teelten voor Nederland benadrukt en dat de status quo van de export van de sector staat of valt bij de hoge kwaliteit waar het zich internationaal in onderscheidt. "*Nederland is groot in Kleine Teelten"* wordt regelmatig gezegd.

Financiële ondersteuning bij de toelating van gewasbeschermingsmiddelen of ontheffing voor biologische bestrijders voor kleine toepassingen is volgens gesprekspartners een logische en passende doelstelling van het Fonds. Het is voor producenten en toelatingshouders financieel vaak onvoldoende aantrekkelijk om te investeren in gewasbeschermingsmiddelen of biologische bestrijders voor kleine toepassingen. De financiële ondersteuning die vanuit het Fonds geboden wordt bij, onder andere, toelatingsonderzoek en aanvraag- en/of beoordelingskosten bij het Ctgb draagt volgens gesprekspartners bij aan het verminderen van dit probleem. Wel missen sommige gesprekspartners in de doelstelling aansluiting bij relevante ontwikkelingen in sector. Zo vinden enkele gesprekspartners het een gemiste kans dat het Fonds niet via de doelstelling probeerde bij te dragen aan belangrijke uitdagingen waar de sector voor staat, zoals bijvoorbeeld de verduurzaming van oplossingen voor de kleine toepassingen problematiek.

Hoewel financiële ondersteuning een bijdrage kan leveren aan de vermindering van kleine toepassingen problematiek, wordt door gesprekspartners ook regelmatig opgemerkt dat het Fonds an sich geen oplossing vormt voor de kleine toepassingen problematiek. Dit blijkt volgens gesprekspartners ook uit het feit dat de lijst met knelpunten tot op heden blijft toenemen in plaats van afnemen. Als verklaring wordt vaak genoemd dat op Europees niveau de lijst met goedgekeurde actieve stoffen steeds kleiner wordt. Ook het vervallen van toelatingen bij herregistratie van middelen waar de toelating van een kleine toepassing onder is aangevraagd draagt hier aan bij. Het Fonds biedt hier geen oplossing voor, omdat alleen uitbreiding gerealiseerd kan worden voor toepassingen waarvan de actieve stof is goedgekeurd. Gesprekpartners noemen nog een andere reden waarom volgens hen het Fonds an sich geen oplossing biedt voor de problematiek van kleine en specifiek Nederlandse teelten. Het is aantrekkelijker om te kiezen voor grotere en meer rendabele gewassen. Een

[34] Ministerie van LNV (2017). *Kamerbrief over stand van zaken kleine toepassingen gewasbeschermingsmiddelen*.
[35] Europees Parlement en de Raad (2009). *Verordening betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad.* Verordening (EG) 1107/2009.
[36] Zie: http://www.specialitycrops.eu/documents/authorisation/trustee-bijzondere-toelatingen.xml?lang=nl.

bijdrage vanuit het Fonds kan bijdragen aan het vergemakkelijken van een toelating bij het Ctgb, maar investeringen in onderzoek naar nieuwe middelen voor deze teelten blijven commercieel onvoldoende aantrekkelijk voor producenten.

Ten slotte noemen gesprekspartners dat het belemmerend kan werken dat Europese lidstaten verschillende definities hanteren voor het begrip kleine toepassing. Wanneer hier één lijn in wordt getrokken worden situaties voorkomen waarin Nederlandse telers voor hun kleine toepassing niet gebruik kunnen maken van NLKUG, terwijl hun teelt in andere lidstaten wel als kleine toepassing wordt erkend. Ook voor dit probleem kan door het Fonds geen oplossing worden geboden. Het Fonds hanteert niet de strikte areaal grenzen als definitie, maar het bestaan van een financieringsprobleem. Dit betekent dat er projecten goedgekeurd kunnen worden die volgens het Ctgb geen kleine toepassing zijn en waarbij NLKUG gene optie is. Gevolg is dat dan de reguliere aanvraagprocedure moet worden gevolgd, waar hogere kosten aan verbonden zijn. Het Fonds kan zich niet veroorloven veel van dit soort projecten te financieren.

2.3. Onze bevindingen

De doelstelling van het Fonds sluit aan bij de doelen van het Nederlandse gewasbeschermingsbeleid en de behoeften in de sector. Telers van kleine teelten ervaren nog altijd veel knelpunten in hun teelt waarvoor toelating een oplossing is. Kwantitatieve gegevens over het aantal knelpunten ontbreken, maar uit onderzoek komt wel naar voren dat telers een toename van het aantal knelpunten ervaren.

Er zijn verschillende oorzaken aan te wijzen die verklaren waarom het aantal knelpunten niet afneemt. Een van de oorzaken is dat het voor producenten commercieel niet interessant is om te investeren in toelating van deze middelen of bestrijders, omdat de terugverdienmogelijkheden zich niet verhouden tot de kosten van de wettelijke toelatingsprocedure van het gewasbeschermingsmiddel. Financiële ondersteuning is een manier om dit aantrekkelijker te maken en daarmee te zorgen dat meer toelatingen gerealiseerd worden. Hier sluit de doelstelling van het Fonds bij aan.

Er zijn echter meer factoren waardoor het aantal knelpunten niet afneemt. Zo vallen op EU niveau meer actieve stoffen weg dan dat er nieuwe stoffen beschikbaar komen. Hierdoor nemen de mogelijkheden om alternatieven te vinden af en is het lastiger knelpunten op te lossen. Voor het wegvallen van actieve stoffen kan het Fonds geen oplossing bieden, omdat de doelstelling en de bijdrage van het Fonds financieel van aard zijn. Wel merken we hierbij op dat het Fonds mogelijkheden biedt voor financiering van onderzoekskosten en beoordelings- en/of toelatingskosten van biologische bestrijders, welke ook een oplossing kunnen bieden voor kleine toepassingen. Daarnaast is het zo dat een bijdrage vanuit het Fonds kan bijdragen aan het vergemakkelijken van een toelating bij het Ctgb, maar investeringen in onderzoek naar nieuwe middelen voor kleine teelten commercieel onvoldoende aantrekkelijk blijven voor producenten. Het is aantrekkelijker om te kiezen voor grotere en meer rendabele gewassen.

3. Fonds Kleine Toepassingen

In dit hoofdstuk blikken we terug op het 4e Fonds. Dat doen we door allereerst een beeld te schetsen van de organisatie, financiën en procedure van het Fonds (paragraaf 3.1). Vervolgens beschrijven we de resultaten, effecten en impact van het Fonds (paragraaf 3.2). We geven telkens eerst de feitelijke informatie weer en daarna de beelden van gesprekspartners. Vervolgens lichten we toe wat onze bevindingen zijn op grond van de feitelijke informatie en de beelden van gesprekspartners.

3.1. Organisatie, financiën, procedure van het Fonds

3.1.1. Feiten

Organisatie

Het Fonds wordt beheerd door de **Stichting** Kleine Toepassingen Gewasbeschermingsmiddelen (hierna: stichting). De stichting heeft als doel een bijdrage te leveren aan het verruimen van de wettige beschikbaarheid van gewasbeschermingsmiddelen in situaties waarin de terugverdienmogelijkheden zich niet verhouden tot de kosten van wettelijke toelating van gewasbeschermingsmiddelen.[37]

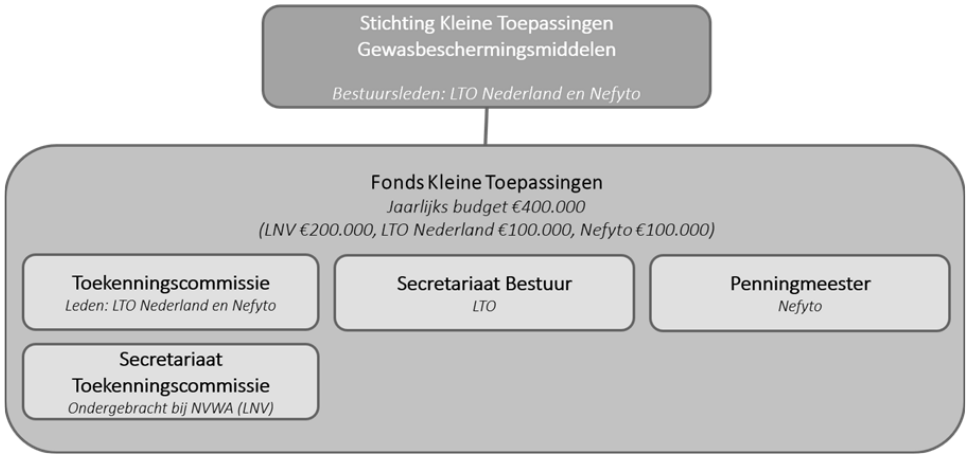
De stichting kent een **bestuur** bestaande uit twee leden, waarvan één lid vanuit LTO Nederland en één lid vanuit Nefyto. Het bestuur is gedurende de looptijd van het Fonds jaarlijks eenmaal bijeengekomen. Hierbij waren Nefyto en LTO Nederland aanwezig, het ministerie van LNV en de NVWA in de rol van adviseur, een vertegenwoordiger van Brabers (namens Nefyto) in de rol van penningmeester en een medewerker van LTO in de rol van secretaris (tevens lid toekenningscommissie). Naast deze jaarlijkse bijeenkomsten vindt contact tussen het bestuur en de toekenningscommissie voornamelijk schriftelijk plaats. Over eventuele vragen vanuit de toekenningscommissie wordt schriftelijk gecorrespondeerd en afgestemd met het bestuur.

Het bestuur van de stichting heeft een **toekenningscommissie** in het leven geroepen bestaande uit minimaal twee personen. Eén lid wordt voorgedragen vanuit Nefyto en één lid vanuit LTO Nederland. Leden worden door het bestuur van de stichting benoemd, geschorst en ontslagen. De toekenningscommissie beslist over het al dan niet honoreren van aanvragen om toekenning van gelden uit het Fonds. De toekenningscommissie is gemachtigd om aanvragen tot en met €50.000 toe te kennen. Voor aanvragen van boven de €50.000 is instemming van het bestuur noodzakelijk.[38] Daarnaast kan de minister van LNV, in overleg met het bestuur van de stichting, een adviseur voor de toekenningscommissie voordragen. De toekenningscommissie heeft niet bijgehouden of en hoe vaak dit heeft plaatsgevonden. De toekenningscommissie dient aan het eind van elk jaar, uiterlijk op 31 maart van het daaropvolgende jaar, schriftelijk (financiële) verantwoording af te leggen aan het bestuur van de stichting.

De toekenningscommissie wordt ondersteund door het **secretariaat** Fonds Kleine Toepassingen (hierna: secretariaat). Het secretariaat bestaat uit twee personen en is ondergebracht bij de Divisie Regie en Expertise van de NVWA. Het secretariaat is verantwoordelijk voor de inhoudelijke en administratieve voorbereidingen en afhandelingen van alle aanvragen. Zo komen nieuwe aanvragen terecht bij het secretariaat en worden deze gecontroleerd op volledigheid en juistheid. Bij eventuele onvolledigheden of onduidelijkheden neemt het

[37] Stichting Kleine Toepassingen Gewasbeschermingsmiddelen (1999). Statuten bij de oprichting Stichting Kleine Toepassingen Gewasbeschermingsmiddelen, p. 2.
[38] Fonds Kleine Toepassingen Gewasbescherming (n.d.). Reglement Fonds Kleine Toepassingen (versie: 3.1), artikel 4.2.

secretariaat contact op met de aanvrager. Het is niet bekend welk deel van de aanvragen in één keer volledig is ingediend of hoe vaak contact is opgenomen met aanvragers. Ook vragen over het Fonds komen bij het secretariaat terecht. Het secretariaat heeft alle mailwisseling omtrent vragen gearchiveerd. Er is echter geen overzicht beschikbaar van de onderwerpen waarover en de mate waarin vragen zijn binnengekomen. Het secretariaat is ook verantwoordelijk voor het mededelen van het besluit van de toekenningscommissie op de aanvraag. Via e-mail worden aanvragers zo spoedig mogelijk op de hoogte gebracht van het besluit en uiterlijk twee maanden na het besluit ontvangen zij een schriftelijke bevestiging. Tevens onderhoudt het secretariaat contact met de aanvragers over de voortgang van de projecten. Elk jaar moeten de aanvragers daarover een stand van zaken doorgeven. Van afgeronde projecten wordt door het secretariaat geregistreerd of het project heeft geresulteerd in een toelating bij het Ctgb.



Figuur 1. Organisatiestructuur Fonds Kleine Toepassingen.

Financiën

Het Fonds wordt gefinancierd door het ministerie van LNV, LTO Nederland en Nefyto. Het Fonds beschikte in de periode van 1 november 2015 tot en met 31 december 2019 jaarlijks over maximaal €400.000. Dit is €200.000 per jaar minder dan het 3e Fonds. Het budget van het 3e Fonds bestond uit maximaal €600.000 per jaar.[39] Het huidige jaarlijkse budget van €400.000 wordt voor de helft gefinancierd door het ministerie van LNV en voor een kwart door LTO Nederland en een kwart door Nefyto. Nefyto is penningmeester en beheert de financiële middelen van het Fonds. Nefyto wordt juridisch en beleidsmatig bijgestaan door Brabers[40], waar tevens het secretariaat van Nefyto is ondergebracht.

[39] NVWA (2013). *Evaluatie Fonds Kleine Toepassingen 2009-2013.*
[40] Brabers Corporate Counsel adviseert en behartigt de belangen van ondernemingen en sectororganisaties die actief zijn in gereguleerde markten.

Procedure

We lichten in onderstaande tabel op hoofdlijnen de voorwaarden en procedure voor het indienen van een aanvraag, de behandeling en de beslissing op aanvragen voor gelden uit het Fonds toe.[41]

1. Aanvraag
Indienen aanvraag Elke subsidieaanvraag moet middels een online aanvraagformulier worden ingediend bij het secretariaat van de toekenningscommissie.[42] In dit formulier wordt onder andere aangegeven: • op welk plantenziektekundig probleem de aanvraag betrekking heeft; • voor welke toepassing toelating wordt aangevraagd; • en een motivering van de aanvraag (onder andere landbouwkundige noodzaak, economisch belang en bijdrage aan stimulering milieuvriendelijker teeltwijzen); • welke inspanningen zijn verricht om te achterhalen of elders gegevens zijn te verkrijgen (nationaal en internationaal) die nodig zijn voor het aanvraagdossier van de gewenste toelating/ontheffing; • mogelijkheden voor internationale samenwerking bij investeringen in onderzoek of zonale aanvragen. Tevens moet in het aanvraagformulier een overzicht van de totale kosten van de gewenste toelating/ontheffing worden gegeven. Er dient een uitsplitsing te zijn toegevoegd op de volgende onderdelen: • Totale onderzoekskosten; • Totale aanvraag- en/of beoordelingskosten Ctgb/totale kosten ontheffing RVO; • Kosten Stichting Trustee Bijzondere Toelatingen; • Bijdrage in de kosten van de toelatinghouder/producent; • Indien de aanvrager niet-toelatinghouder of niet-producent is, de eigen bijdrage in de kosten; • Indien er elders bruikbare gegevens zijn, de daarmee gepaard gaande besparingen voor het verkrijgen van de gewenste toelating/ontheffing; • Andere financiële bronnen. Er zijn geen kosten verbonden aan het indienen van een aanvraag en de behandeling. **Aanvrager** Wanneer de aanvrager een toelatinghouder[43] of ontheffingshouder/producent[44] is, gaat het aanvraagformulier vergezeld van een begeleidende brief waaruit blijkt of de aanvraag gemotiveerd wordt ondersteund door de vakgroep van LTO Nederland, of de vaktechnische organisatie voor de teelt van de toepassing waarop de aanvraag betrekking heeft. **Type aanvraag** Aanvragen dienen in principe betrekking te hebben op nader te benoemen toepassingen van gewasbeschermingsmiddelen of -maatregelen die als project zijn benoemd binnen het ECSC. Enkel in uitzonderlijke gevallen is het mogelijk financiering aan te vragen voor gewasbeschermingsmiddelen of -maatregelen die niet een ECSC-project betreffen. In principe komen alleen aanvragen voor financiering van onderzoekskosten in aanmerking. Slechts in uitzonderlijke gevallen is het mogelijk financiering aan te vragen, met redenen omkleed, van aanvraag- en beoordelingskosten bij het Ctgb. **Ontvangstbevestiging** Het secretariaat van de toekenningscommissie verzendt binnen twee weken na ontvangst van de aanvraag een ontvangstbevestiging.

[41] Fonds Kleine Toepassingen Gewasbescherming (n.d.). *Reglement Fonds Kleine Toepassingen* (versie 3.1), artikelen 5-7.
[42] Zie: http://www.specialitycrops.eu/documents/funding/fund-minor-use.xml?lang=nl.
[43] Een toelatinghouder is de houder van een toelating op grond van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden.
[44] Een producent is een leverancier van biologische bestrijders en houder van een ontheffing op grond van artikel 75 Flora- en faunawet.

2. De behandeling
Aanvragen worden tweemaal per jaar door de toekenningscommissie behandeld. Zij worden daarin ondersteund door het secretariaat, dat de aanvraag toetst op volledigheid en een pre-advies opstelt voor het te nemen besluit. Het advies is niet bindend. Tevens kan de toekenningscommissie zich laten adviseren door derden. Dit doet het secretariaat elke aanvraagronde via Nefyto en Artemis om te reageren voor alternatieven voor de aangevraagde plaag-gewas combinaties. De toekenningscommissie kan de aanvrager verzoeken om zijn aanvraag mondeling toe te lichten of nadere informatie of stukken te verstrekken. Naast de advisering via Nefyto en Artemis houdt het Fonds geen overzicht bij of het zich heeft laten adviseren door derden, noch of aanvragers zijn verzocht hun aanvraag mondeling toe te lichten of nadere informatie of stukken te verstrekken.
3. De beslissing
De toekenningscommissie beslist over het al dan niet honoreren van toekenning uit het Fonds. Beslissingen worden genomen bij meerderheid van stemmen, waarbij elk lid één stem heeft. **Criteria besluitvorming** Criteria die bij de besluitvorming een rol spelen zijn onder andere: • Onderzoek gerelateerd aan een ECSC-project. • De landbouwkundige noodzaak. • De bijdrage aan het oplossen van het probleem van de klein toepassingen. • Het economische belang. • De bijdrage aan het stimuleren van milieuvriendelijkere teeltwijzen. • Het bestaan van andere mogelijkheden om de te maken kosten te financieren. Hierbij poogt de toekenningscommissie te komen tot een evenwichtige verdeling van de gelden uit het Fonds over de sectoren, waarbij rekening gehouden wordt met de inbreng van financiële middelen. **Gronden afwijzing aanvraag** Er zijn verschillende gronden waarop negatief kan worden beslist op een aanvraag. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer een aanvraag niet voldoet aan de eisen die het reglement worden gesteld aan een aanvraag. Een aanvraag kan ook worden afgewezen wanneer de aanvraag niet bijdraagt aan een structurele oplossing voor het probleem van de kleine toepassingen, de aanvraag niet tot uiteindelijk doel heeft een (uitbreiding van) toelating te verkrijgen of te behouden, of wanneer de perspectieven voor de uitbreiding naar mening van de toekenningscommissie niet reëel zijn. **Mededeling beslissing** De beslissing op de aanvraag wordt uiterlijk binnen twee maanden na de zittingsdatum schriftelijk en gemotiveerd aan de aanvrager medegedeeld. De beslissing is niet vatbaar voor bezwaar of beroep. **Voorwaarden beslissing** De toekenningscommissie kan aan een positieve beslissing voorwaarden stellen. De aanvrager is in elk geval gehouden om na toekenning van de gelden verantwoording af te leggen over de onderzoeksdata en het onderzoeksrapport. Zo dienen de onderzoeksdata ter beschikking worden gesteld aan andere toelatinghouders die het betreffende middel op de markt brengen en mogen ze niet zonder toestemming buiten Nederland worden gebruikt. Op het onderzoeksrapport dient een vermelding plaats te vinden dat de onderzoeksdata (mede)gefinancierd zijn door de stichting en dat deze (mede) eigendom zijn van het Fonds.

Tabel 1. Procedure van het 4e Fonds Kleine Toepassingen op hoofdlijnen.

3.1.2. Wat zeggen gesprekspartners?

Organisatie en afstemming sector

Zowel gesprekspartners binnen als buiten het Fonds oordelen positief over de wijze waarop het Fonds is georganiseerd. Het bestuur, de toekenningscommissie en het secretariaat geven aan dat de taken duidelijk zijn verdeeld. Ze zijn tevreden over de wijze waarop rollen in het Fonds worden vervuld. Gesprekspartners buiten het Fonds hebben de indruk dat het bij het Fonds goed loopt.

Ook zijn gesprekspartners van zowel binnen als buiten het Fonds over het algemeen tevreden over de wijze waarop het Fonds afstemt met stakeholders in de sector en met de overheid. Afstemming met de sector is echter geen officieel onderdeel van het takenpakket van het Fonds. Er is daardoor ook geen informatie beschikbaar over de frequentie en de partijen waarmee is afgestemd. De leden van het bestuur, toekenningscommissie en het secretariaat geven echter aan in goed contact te staan met de sector en regelmatig op informele wijze af te stemmen zonder hun onafhankelijkheid te verliezen. Zo geeft de toekenningscommissie aan goed contact te onderhouden met de CEMP's. Er is soms terugkoppeling gegeven aan CEMP's ten aanzien van specifieke aanvragen, maar ook in bredere zin is met CEMP's afgestemd over aanvragen.

Het secretariaat geeft aan dat bij elke nieuwe aanvraagronde mails verstuurd zijn naar CEMP's, Nefyto en Artemis om de aanvraagronde en sluitingsdatum aan te kondigen. Andere voorbeelden zijn dat het Fonds onder de aandacht is gebracht bij ECSC-netwerkdagen en bij de Green Deal Groene Gewasbeschermingsmiddelen. Verder zijn in het kader van het vergroten van de bekendheid van het Fonds of het bereiken van de doelgroep geen activiteiten ondernomen door het Fonds. Dit is op basis van het reglement ook geen onderdeel van de activiteiten die door het Fonds moeten worden ondernomen. Over de bekendheid van het Fonds binnen de sector lopen de opvattingen van gesprekspartners uiteen. Sommige gesprekspartners hebben de indruk dat het Fonds met name onder LTO Nederland en haar vaktechnische organisaties goed bekend is en minder goed gevonden wordt door partijen die niet bij LTO Nederland en/of haar vaktechnische organisaties zijn aangesloten. Volgens gesprekspartners spelen de CEMP's hier een belangrijke rol in. Zij zijn goed bekend met het Fonds en weten partijen daarmee in contact te brengen. Andere gesprekspartners hadden de indruk dat het Fonds over het algemeen wel een brede bekendheid geniet in de sector. Hierbij wordt door enkele gesprekspartners opgemerkt dat de bekendheid gedurende de looptijd van het Fonds ook is gegroeid.

Procedure en reglement

Ten aanzien van de procedure geven aanvragers die reeds ervaring hebben opgedaan met het Fonds aan dat de procedure helder is. Hierbij merken we op dat het secretariaat van het Fonds wel aangeeft regelmatig vragen te krijgen over de aanvraagprocedure. Cijfers over aantallen en type vragen zijn echter niet bijgehouden. Ten aanzien van de procedure geven enkele gesprekspartners ook aan dat het aanvragen voor financiering van onderzoeken gepaard gaan met relatief grote administratieve lasten. Het Fonds keert financiële middelen vanwege Europese eisen rondom staatssteun niet rechtstreeks uit aan toelatinghouders, of onderzoeksinstellingen, maar aan de aanvragers van de fondsprojecten. Deze moeten vervolgens zorgen dat de gelden terecht komen bij de juiste partijen. Op verzoek van de aanvrager van het fondsproject kan wel rechtstreeks betaald worden aan het Ctgb of Trustee. Dit gebeurt bij merendeel van de aanvragen.

Voor wat betreft het reglement bleken gesprekspartners buiten het Fonds over het algemeen niet bekend te zijn met de inhoud van het reglement. Over enkele bepalingen die aan projecten worden gesteld en de criteria die een rol kunnen spelen bij de toekenning van aanvragen is het volgende aangegeven:

- De criteria die bij de besluitvorming een rol spelen vinden gesprekspartners over het algemeen logisch, met uitzondering van het criterium "onderzoek gerelateerd aan een ECSC-project" (zie bullet hierna).

Wel zijn enkele gesprekspartners kritisch op het feit dat de criteria slechts een rol kunnen spelen en geen harde eisen zijn. Zij geven aan dat het Fonds daardoor niet goed kan aansturen op aansluiting bij belangrijke ontwikkelingen binnen de sector, zoals het stimuleren van milieuvriendelijkere teeltwijzen. Daartegenover stellen enkele andere gesprekspartners dat dit de toekenningscommissie juist in de gelegenheid stelde om flexibel met de criteria om te gaan en daardoor aan te sluiten bij ontwikkelingen in de sector en de aanvragen die binnenkwamen.

- Over de bepaling dat aanvragen in principe betrekking dienen te hebben op toepassingen van gewasbeschermingsmiddelen of-maatregelen die als project zijn benoemd binnen het ECSC geven verschillende gesprekspartners aan dit achterhaald te vinden. Gedurende de looptijd van het Fonds zijn de activiteiten van het ECSC volgens deze gesprekspartners stil komen te liggen en was het dus niet logisch om aan deze eis vast te houden. Bovendien, zo gaven veel gesprekspartners aan, nam de lijst met knelpunten zo sterk toe dat de projecten die waren geselecteerd door het ECSC niet voldoende waren voor het breed adresseren van de problemen rondom de kleine toepassingen. Ook oplossingen die buiten het ECSC tot stand waren gekomen zouden volgens gesprekspartners in aanmerkingen moeten kunnen komen voor ondersteuning.
- Ten aanzien van de bepaling dat in principe alleen aanvragen voor financiering van onderzoekskosten in aanmerking kwamen, en het slechts in uitzonderlijke gevallen mogelijk was om financiering aan te vragen van aanvraag- en beoordelingskosten bij het Ctgb, zijn de opvattingen verdeeld. Enkele gesprekspartners zijn van mening dat dit logisch is. Zij geven aan dat het Fonds anders een instrument is om overheidsgeld (vanuit het ministerie van LNV) in te zetten voor de financiering van een andere overheid (het Ctgb). Ook benadrukken sommige gesprekspartners het belang van investeren in onderzoek voor lange termijn oplossingen. Tegelijkertijd geven sommige gesprekspartners aan dat deze bepaling niet aansluit bij de praktijk. Wanneer het Fonds onderzoek co-financiert, wordt het Fonds mede-eigenaar van de onderzoeksresultaten. Volgens verschillende gesprekspartners maakt dit het voor producenten onaantrekkelijk om financiering aan te vragen bij het Fonds.
- Vrijwel alle gesprekspartners vinden het logisch en passend dat het Fonds streeft naar een evenredige verdeling van de gelden tussen sectoren. Ook zijn gesprekspartners positief over het feit dat ook aanvragen kunnen worden gedaan door projecten waarin wordt samengewerkt in Europees verband. Op deze wijze kan worden geïnvesteerd in Europese samenwerking via Nederlandse toelatingen.

3.1.3. Onze bevindingen

Het bestuur, de toekenningscommissie en het secretariaat werken aan de hand van een heldere taakverdeling. De taken zijn zo belegd dat eenieder haar rol binnen het Fonds kan vervullen. Men komt enkele keren per jaar bijeen en stemt verder schriftelijk af over vraagstukken. Deze onderlinge afstemming en samenwerking verloopt naar tevredenheid. Daarmee lijkt de organisatie een efficiënte werkwijze te hanteren.

Hierbij merken we op dat voor wat betreft de efficiëntie van de werkwijze op bepaalde onderdelen geen zicht is. Zo kan niet in beeld worden gebracht in welke mate de behandeling van aanvragen versneld of niet versneld zou kunnen worden. Het Fonds houdt geen overzicht bij van procesmatige zaken, zoals hoeveel tijd de behandeling van aanvragen gemiddeld duurt en welke en hoeveel vragen worden gesteld over de procedure welke termijn aanvragen worden afgehandeld en hoeveel tijd de verschillende taken kosten. Wel wordt correspondentie met aanvragers bijgehouden en gearchiveerd (zoals aangevraagd bedrag, sector waar aanvraag op van toepassing is en de beoordeling). Het Fonds houdt tevens bij welke toegekende projecten uiteindelijk hebben geleid tot een toelating bij het Ctgb. Er zijn uit deze evaluatie geen signalen naar voren gekomen dat een inefficiënte werkwijze wordt gehanteerd.

Het Fonds heeft contact met de sector, maar het is niet altijd duidelijk op welke wijze. Er zijn geen richtlijnen over de wijze waarop het Fonds afstemt met de sector. Er is voor de onderzoekers weinig zicht op de partijen

waarmee en de frequentie waarop wordt afgestemd. Dit lijkt met name ad hoc plaats te vinden. Vanuit het Fonds noch vanuit de sector zijn echter signalen afgegeven dat behoefte is aan meer transparantie in de wijze waarop wordt afgestemd met de sector. Ook zijn geen beelden opgehaald dat leden van de Toekenningscommissie last hebben met het onafhankelijk beoordelen van aanvragen.

We merken op dat het reglement van het Fonds op sommige onderdelen niet aansluit bij de praktijk van toekenningen. In de evaluatie van het 3e Fonds Kleine toepassing is de aanbeveling gegeven om aanvragen zoveel mogelijk te laten aansluiten bij het ECSC. In de praktijk is dit nog steeds niet het geval. De verklaring die wordt gegeven is dat de activiteiten van het ECSC stil zijn komen te liggen gedurende de looptijd en dat het daarom niet meer logisch was om aan deze eis vast te houden. Deze verklaring komt echter niet overeen met de cijfers omdat al voordat de activiteiten van het ECSC stopten, de aanvragen bij het Fonds geen ECSC-projecten waren. Ook de bepaling dat aanvragen in principe betrekking moeten hebben op onderzoekskosten blijkt niet aan te sluiten bij de praktijk. Zoals uit de volgende paragraaf ook zal blijken hebben de meeste aanvragen betrekking op aanvraag- en beoordelingskosten bij het Ctgb.

3.2. Resultaten, effecten en impact

3.2.1. Feiten

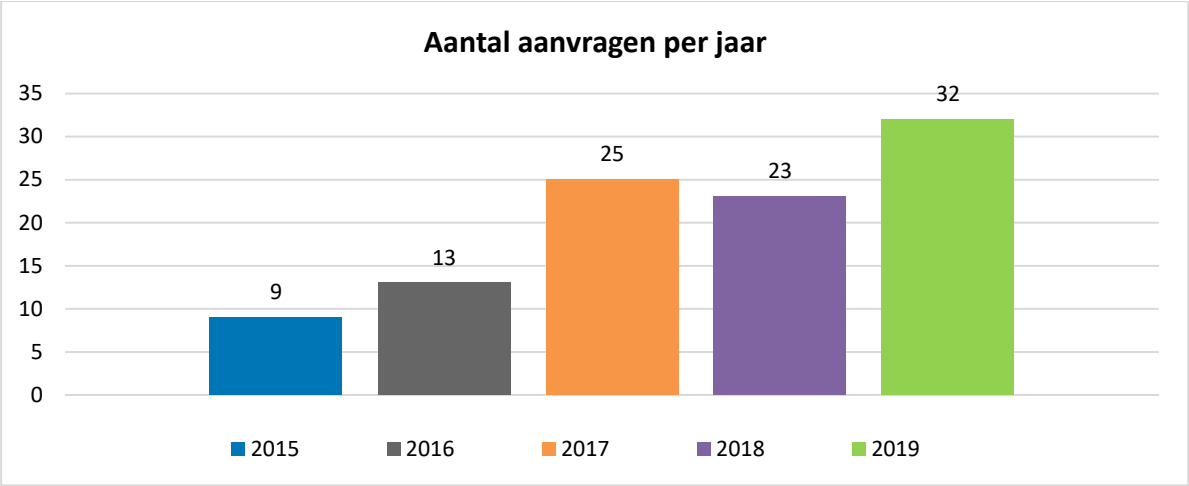
In deze paragraaf behandelen we de resultaten, effecten en impact van het Fonds. Eerst wordt ingegaan op de aanvragen die zijn gedaan bij het Fonds. Vervolgens op de aanvragen die zijn toegekend en de bedragen die zijn uitgekeerd. Tot slot wordt ingegaan op het aantal toelatingen dat is gerealiseerd bij het Ctgb via financiële ondersteuning van het Fonds.

Aanvragen

In de periode 2015 – 2019 kende het Fonds negen aanvraagrondes. Het Fonds is eind 2015 gestart met de eerste aanvraagronde. Deze eerste ronde sloot op 14 februari 2016.[45] In de daaropvolgende jaren (2016 tot en met 2019) zijn steeds twee aanvraagrondes geweest. Momenteel loopt in 2020 nog een laatste aanvraagronde waarmee de doorlooptijd is verlengd naar 2020. De sluitingsdata van de rondes zijn vastgesteld op 15 maart en 1 oktober van elk jaar.[46] De sluitingsdata zijn de deadlines voor het indienen van een aanvraag. Er zijn geen officiële startdata vastgesteld. Na elke sluitingsdatum worden de aanvragen verwerkt en is het mogelijk om nieuwe aanvragen in te dienen. Bij dringende aanvragen kan op een ander moment dan in de twee fondsrondes, tussentijds een aanvraag ingediend worden. Deze aanvraag wordt dan schriftelijk behandeld door de Toekenningscommissie. De beslissing volgt dan uiterlijk één maand nadat de aanvraag volledig was.

In totaal zijn 102 aanvragen gedaan in de periode 2015 – 2019 voor gelden uit het Fonds. Figuur 2 geeft het aantal aanvragen per jaar weer. Het valt op dat het aantal aanvragen per jaar is toegenomen van negen aanvragen in 2015 tot en met 32 aanvragen in 2019. Daarbij moet vermeld worden dat in 2015 slechts één aanvraagronde heeft plaatsgevonden.

[45] Expert Centre Speciality Crops (2016). *Groen licht voor een nieuw Fonds Kleine Toepassingen.* (Persbericht).
[46] Zie: http://www.specialitycrops.eu/documents/funding/fund-minor-use.xml?lang=nl.



Figuur 2. Aantal aanvragen per jaar bij het 4e Fonds Kleine Toepassingen in de periode 2015-2019.

Er bestaan vier type middelen waarvoor aanvragen kunnen worden gedaan, namelijk: regulier, laag risico, basisstof en biologische bestrijder. 96 van de ontvangen aanvragen zijn gedaan omtrent een regulier type middel. In vier gevallen is een aanvraag gedaan voor een micro-organisme (waarvan één laag risico en in één geval ging een aanvraag over bassistoffen). Vier aanvragen zijn gedaan voor een middel dat nog niet was toegelaten. Er zijn geen aanvragen gedaan voor biologische bestrijders. Van alle aanvragen die zijn gedaan vallen dertien in de categorie *'Candidate for Substitution'*. Een *'Candidate for Substitution'* is een toegelaten werkzame stof waarvan de EU heeft bepaald dat lidstaten bij de herbeoordeling van de stof kijken naar alternatieve toepassingen (indien mogelijk moeten ze worden vervangen door een alternatief met minder risico's).[47]

Het Fonds maakt ook onderscheid tussen verschillende type aanvragen. In het reglement wordt gesproken over aanvragen voor onderzoekskosten en financiering van aanvraag- en beoordelingskosten bij het Ctgb. In de praktijk maakt het Fonds onderscheid tussen de volgende vier type kosten waar financiering voor kan worden aangevraagd, waarbij een aanvraag meerdere type kosten kan bevatten:

- **Aanvraag- en beoordelingskosten bij het Ctgb**: Dit betreft aanvragen voor (mede)financiering van de aanvraag- of beoordelingskosten bij het Ctgb. Het Ctgb brengt het voorschot in rekening aan het begin van de aanvraag, voordat het dossier inhoudelijk is bekeken. Afhankelijk van het aanvraagtype en de beoordelingsduur worden door het Ctgb de daadwerkelijke kosten achteraf verrekend.
- **Effectiviteitsonderzoek**: Dit betreft aanvragen voor (mede)financiering van effectiviteitsonderzoek. Effectiviteitsonderzoek is onderzoek dat zich richt op de mate waarin (een) gewasbeschermingsmiddel(len) een effectieve oplossing is voor een ziekte, plaag of onkruid. Effectiviteitsonderzoek is bij een kleine toepassing geen vereiste voor toelating. (NLKUG of via art 51)
- **Residuonderzoek**: Dit betreft aanvragen voor (mede)financiering van residuonderzoek. Bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen kunnen residuen van deze middelen achterblijven op de gewassen. In het kader van voedselveiligheid is bij elk gewasbeschermingsmiddel is vastgesteld hoeveel residu uiteindelijk in groente of fruit mag achterblijven. Bij residuonderzoek wordt vastgesteld hoeveel residu achterblijft bij toepassing volgens het etiket en of dit onder het gestelde maximum ligt.
- **Trustee**: Stichting Bijzondere Toelatingen Trustee heeft als doel als formele aanvrager op te treden bij een derden-uitbreiding. Dit type aanvraag betreft (mede)financiering voor de kosten die gemaakt worden door Trustee als formele aanvrager. Trusteekosten gaan altijd gepaard met aanvraag- en beoordelingskosten bij het Ctgb.

[47] Zie: https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/pesticides_ppp_app-proc_cfs_qas.pdf.

Onderstaande tabel laat de totale bedragen van de ingediende aanvragen per jaar zien met een uitsplitsing naar de vier type kosten. Deze bedragen geven nog geen informatie over het aantal toekenningen (zie tabel 4). In de periode 2015 - 2019 is in totaal voor €2.555.560 aangevraagd bij het Fonds. Een aanvraag bedroeg gemiddeld €25.055. Het laagst aangevraagde bedrag was €1.693 en het hoogste bedrag €135.106. Er zijn acht aanvragen geweest voor bedragen van boven de €50.000. Voor deze aanvragen was instemming van het bestuur noodzakelijk. Voorts zijn de meeste aanvragen gedaan in het kader van aanvraag- en/of beoordelingskosten voor het Ctgb, variërend tussen de 63% en 82% van het totaal aangevraagde bedrag per jaar. Van de aangevraagde kosten was 1-5% jaarlijks bestemd voor Trustee, met respectievelijk 1% tot 5% van het totaal.

	Ctgb	Effectiviteit	Residu	Trustee	Totaal
2015	€148.720 (82%)	€1.000 (1%)	€22.690 (13%)	€7.901 (4%)	**€180.310 (100%)**
2016	€195.810 (63%)	€0 (0%)	€109.713 (35%)	€7.417 (2%)	**€312.940 (100%)**
2017	€492.995 (75%)	€114.349 (17%)	€31.605 (5%)	€20.252 (3%)	**€451.271 (100%)**
2018	€287.814 (64%)	€51.497 (11%)	€90.725 (20%)	€21.236 (5%)	**€451.271 (100%)**
2019	€708.525 (69%)	€182.000 (18%)	€128.881 (13%)	€8.168 (1%)	**€1.027.574 (100%)**
Totaal	**€1.833.864 70%**	**€348.845 13%**	**€383.613 15%**	**€64.972 2%**	**€2.631.294 (100%)**

Tabel 2. Overzicht aangevraagde (en geen toegekende) bedragen (in euro's) naar type kosten.

Volgens het reglement dienen aanvragen in principe betrekking te hebben op toepassingen die als project zijn benoemd binnen het ECSC. Slechts in uitzonderlijke gevallen is het mogelijk financiering aan te vragen, met redenen omkleed, voor gewasbeschermingsmiddelen- of maatregelen die niet een ECSC-project betreffen.[48] Het Fonds registreert of een aanvraag al dan niet onder een ECSC-project valt. Uit registratie van het Fonds blijkt dat slechts 31% van de aanvragen als project zijn benoemd binnen het ECSC. 67% van de aanvragen zijn geen ECSC-project. In 2% van de gevallen is het niet bekend of de aanvraag benoemd is als ECSC-project of niet.

Toekenningen

Onderstaande tabel bevat een overzicht van het aantal aanvragen met een uitsplitsing naar het genomen besluit. Ten aanzien van aanvragen wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende soorten toekenningen:

- **Toegekend**: Het gehele aangevraagde bedrag is toegekend.
- **Deels toegekend**: Slechts een deel van het aangevraagde bedrag is toegekend.
- **Toegekend, mits:** Er zijn additionele voorwaarden aan de aanvraag verbonden. Bijvoorbeeld: ja, mits positief advies van het Loket.
- **Onvolledig:** De toekenningscommissie heeft geen besluit kunnen nemen omdat onvoldoende informatie ter beschikking is om de aanvraag te kunnen beoordelen. Het secretariaat neemt de aanvraag verder in behandeling zodra de aanvrager de noodzakelijke informatie aanlevert.
- **Aangehouden:** Dit houdt in dat er vragen zijn die de toekenningscommissie beantwoord wil hebben voordat een definitief besluit wordt genomen. De aanvraag wordt verder in behandeling genomen zodra de aanvrager de antwoorden deelt met het secretariaat.

[48] Fonds Kleine Toepassingen Gewasbescherming (n.d.). *Reglement Fonds Kleine Toepassingen* (versie 3.1), artikel 5.3.2.

- **Afgekeurd:** Bij een afgekeurde aanvraag komt de aanvrager niet in aanmerking voor steun uit het Fonds.
- **Teruggetrokken:** Tot slot kan een aanvraag ook worden ingetrokken door de aanvrager zelf. In dat geval wordt de aanvraagprocedure beëindigd.

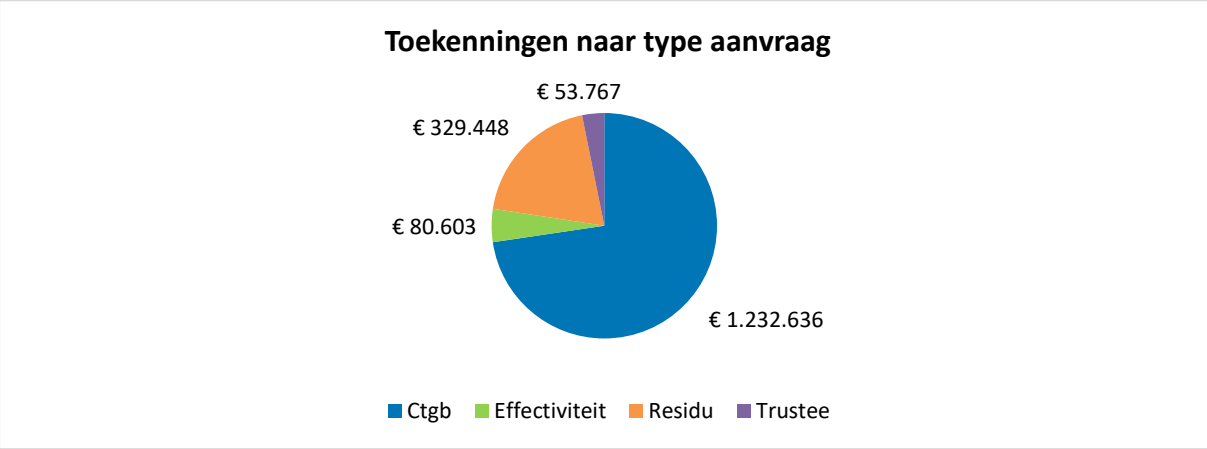
	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
Toegekend volledig	8	12	19	19	21	**79**
Toegekend, mits	0	0	2	1	2	**5**
Toegekend, deels	1	0	1	0	0	**2**
Onvolledig	0	0	0	0	5	**5**
Aangehouden	0	1	0	1	3	**5**
Afgekeurd	0	0	2	1	0	**3**
Teruggetrokken	0	0	1	1	1	**3**
Totaal	**9**	**13**	**25**	**23**	**32**	**102**

Tabel 3. Overzicht aanvragen en besluit op aanvraag.

We lichten bij bovenstaande tabel het volgende toe:

- Van de 102 aanvragen zijn 79 aanvragen volledig toegekend.
- Vijf aanvragen zijn toekend mits deze voldoen aan additionele voorwaarden. Bijvoorbeeld: "*Ja, mits de aanvrager 25% van elke factuur betaalt*." Of: "*Ja, mits het Ctgb oordeelt dat de aanvraag binnen de criteria van de kleine toepassing valt*." Van deze vijf heeft één aanvrager niet voldaan aan de voorwaarden en geen financiële middelen ontvangen. De andere vier aanvragen zijn na aanlevering van de additionele informatie toegekend.
- Twee aanvragen zijn deels toegekend. Dit betekent dat een aanvraag meerdere gewassen betrof, maar dat er slechts voor één gewas toekenning heeft plaatsgevonden. Zo heeft in 2015 een aanvraag plaatsgevonden ter waarde van €26.600 voor boon met peul en knolselderij. Hierbij is de aanvraag boon met peul toegekend en knolselderij afgekeurd. Het toegekende bedrag betrof in dit geval €22.000.
- Vijf aanvragen zijn onvolledig verklaard. Dit betekent dat het secretariaat onvoldoende informatie heeft ontvangen om de aanvraag op een juiste wijze te kunnen voorbereiden voor de toekenningscommissie. Wanneer de aanvraag onvolledig is heeft het secretariaat de aanvraag niet in behandeling kunnen nemen en is aanvullende informatie vanuit de aanvrager noodzakelijk. Voor de betreffende vijf aanvragen is op het moment van deze evaluatie nog geen aanvullende informatie aangeleverd.
- Vijf aanvragen zijn aangehouden. Dit betekent dat de toekenningscommissie één of enkele vragen beantwoord wil hebben alvorens een definitief besluit te nemen over de aanvraag. Aanvragen blijven aangehouden totdat de benodigde aanvullende informatie is aangeleverd.
- In drie gevallen heeft de toekenningscommissie besloten de aanvraag af te keuren. Dit had als reden dat het Fonds het type studie waarvoor geld is aangevraagd niet financiert of dat de aanvraag geen betrekking had op toepassing in de landbouwgewasbeschermingsmiddelen of als de aanvraag geen toegevoegde waarde biedt op bestaande mogelijkheden.
- Drie aanvragen zijn teruggetrokken door de aanvragers. Het is niet bekend wat de redenen hiervoor zijn.
- Tot slot merken we op dat er acht aanvragen zijn geweest van boven de €50.000 euro. Dit betekent dat voor deze toekenningen instemming van het bestuur is vereist. Van de acht aanvragen van boven de €50.000 zijn drie aanvragen toegekend. Eén aanvraag is aangehouden wat betekent dat de toekenningscommissie extra informatie verlangt voordat zij een definitief besluit neemt. In vier gevallen zijn de aanvragen onvolledig verklaard door het secretariaat. Hierdoor is de aanvraag niet voorgelegd aan de toekenningscommissie.

De toegekende bedragen kunnen ook worden uitgesplitst naar type aanvraag. In figuur 3 staat deze verdeling weergegeven. Met €1.232.636 werd het grootste gedeelte toegekend aan aanvragen voor aanvraag- en/of beoordelingskosten voor het Ctgb (73%), gevolgd door aanvragen in het kader van residuonderzoek met €329.448 (19%). Aan onderzoek in het kader van effectiviteit werd €80.602 (5%) toegekend en aan aanvragen in het kader van Trustee werd €53.767 (3%) toegekend. De verdeling van toegekende bedragen zijn opvallend, omdat deze afwijken van de richtlijnen uit het reglement. In het reglement staat namelijk aangegeven dat aanvragers in principe alleen in aanmerkingen komen voor gelden uit het Fonds wanneer het financiering van onderzoekskosten betreft. Slechts in uitzonderlijke gevallen is het mogelijk om financiering aan te vragen voor aanvraag- en/of beoordelingskosten bij het Ctgb.



Figuur 3. Toegekende bedragen naar type aanvraag van het Fonds in de periode 2015 – 2019.

In tabel 4 is een uitsplitsing te vinden van de toegekende bedragen per type kosten per jaar. Hieruit blijkt dat 73% van de toegekende gelden bestemd zijn voor aanvraag- en/of beoordelingskosten bij het Ctgb. Slechts 5% van de toegekende bedragen had betrekking op effectiviteitsonderzoek en 19% op residuonderzoek. Er is 3% toegekend voor financiering in het kader van Trustee.

	Ctgb	Effectiviteit	Residu	Trustee	Totaal
2015	€143.398	€1.000	€18.090	€7.901	**€170.388**
2016	€177.810	-	€62.765	€6.067	**€246.642**
2017	€352.995	€60.106	€31.605	€16.931	**€461.637**
2018	€252.814	€19.497	€60.813	€17.969	**€351.092**
2019	€305.620	-	€156.176	€4.900	**€466.697**
Totaal	**€1.232.636 (73%)**	**€80.603 (5%)**	**€329.448 (19%)**	**€53.767 (3%)**	**€1.696.454 (100%)**

Tabel 4. Overzicht toegekende bedragen naar type kosten.

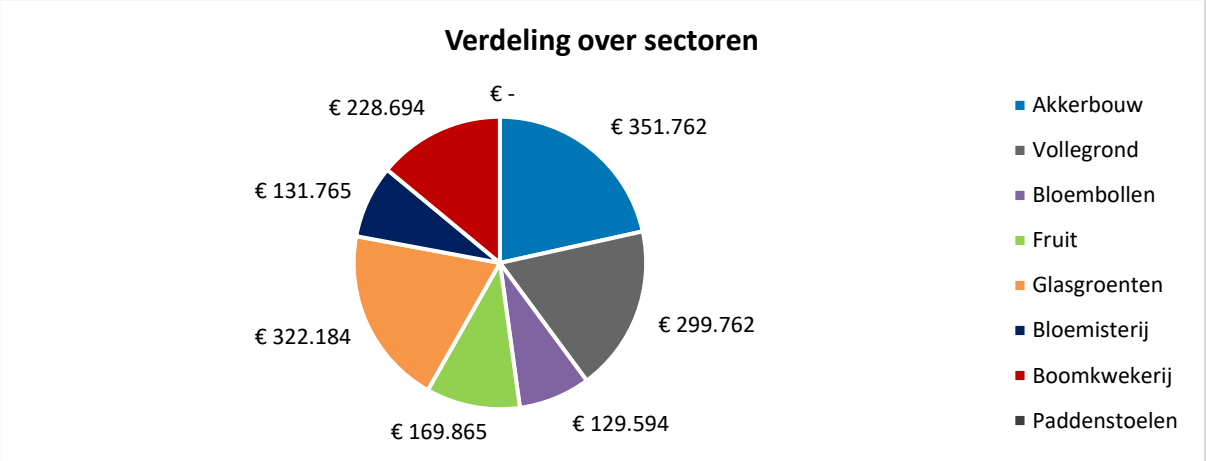
In onderstaande tabel staan de verhoudingen weergegeven van de toekende bedragen ten opzichte van de aangevraagde bedragen. Met andere woorden; welk deel van de aanvragen die zijn binnengekomen zijn ook toegekend? Van de aangevraagde financiële middelen in het kader van aanvraag- en/of beoordelingskosten bij het Ctgb, residuonderzoek en Trustee blijken vergelijkbare percentages te zijn toegekend, variërend tussen de 78% en 86% van de aangevraagde bedragen. Van de financiële middelen die werden aangevraagd in het kader van effectiviteitsonderzoek werd 65% toegekend.

	Ctgb	Effectiviteit	Residu	Trustee
Gemiddelde over de jaren 2015-2019	**78%**	**65%**	**81%**	**86%**

Tabel 5. Percentage van het gemiddelde van toegekende bedragen ten opzichte van aanvragen verdeeld naar type aanvraag over de jaren 2015-2019.

Wanneer we ook bij de toekenningen kijken naar de verhouding tussen het aantal aanvragen die wel, en het aantal aanvragen die geen ECSC-project zijn zien we een gelijksoortige verdeling als bij de aanvragen. De meeste toekenningen (63%) zijn niet als project benoemd binnen het ECSC. Hierbij merken we op dat een aantal van de toekenningen die niet zijn benoemd als ECSC-project wel een ECSC prioriteit zijn of door het ECSC zijn benoemd als knelpunt. Verder zijn 37% toekenningen wel als project benoemd binnen het ECSC.

Het reglement schrijft voor dat de toekenningscommissie poogt te komen tot een evenwichtige verdeling van de gelden uit het Fonds over de sectoren.[49] Voor de verdeling over de sectoren is een verdeelsleutel gebruikt. De verdeelsleutel is tot stand gekomen door de financiële middelen die de sectoren bereid zijn geweest zijn in te leggen. De CEMP's, die namens de sector sterk betrokken zijn bij de gewasbeschermingsproblematiek, letten op de verdeling over de sectoren. Nefyto registreert de verdeling over de sectoren. De verdeelsleutel is de maatstaf voor de verdeling van de gelden. De verdeling van de totale toegekende bedragen vanuit het Fonds in de periode 2015 – 2019 staat weergeven in onderstaand figuur. De paddenstoelen sector heeft geen geld toegekend gekregen. Voor deze sector zijn ook geen aanvragen ontvangen.



Figuur 4. Totaal toegekende bedragen in de periode 2015 – 2019 verdeeld over sectoren.

[49] Fonds Kleine Toepassingen Gewasbescherming (n.d.). *Reglement Fonds Kleine Toepassingen* (versie 3.1), artikel 7.2.

In tabel 6 is de verdeelsleutel van de beschikbare gelden over de sectoren te zien. De sector is verantwoordelijk voor de verdeelsleutel en de verdeling van gelden over de sectoren. In onderstaande tabel zijn de totaalbedragen toegevoegd van de toekenningen, uitgekeerde en nog niet opgevraagde bedragen op het moment van evaluatie.

	Verdeelsleutel sectoren	Totaal toegekend	Totaal uitgekeerd	Niet opgevraagd
Akkerbouw	€375.000 (15%)	€351.762 (22%)	€126.548 (19%)	€144.478 (20%)
Vollegrond	€500.000 (20%)	€299.743 (18%)	€117.165 (18%)	€148.317 (20%)
Bloembollen	€200.000 (8%)	€129.594 (8%)	€42.608 (7%)	€58.639 (8%)
Fruit	€375.000 (15%)	€169.865 (10%)	€122.349 (19%)	€34.674 (5%)
Glasgroenten	€500.000 (20%)	€322.184 (20%)	€76.232 (12%)	€220.030 (30%)
Bloemisterij	€250.000 (10%)	€131.765 (8%)	€36.471 (6%)	€56.357 (7%)
Boomkwekerij	€250.000 (10%)	€228.694 (14%)	€116.125 (18%)	€73.272 (10%)
Paddenstoelen	€50.000 (2%)	€0	€0	€0
Totaal	**€2.500.000**	**€1.633.606**	**€652.470**	**€735.766**

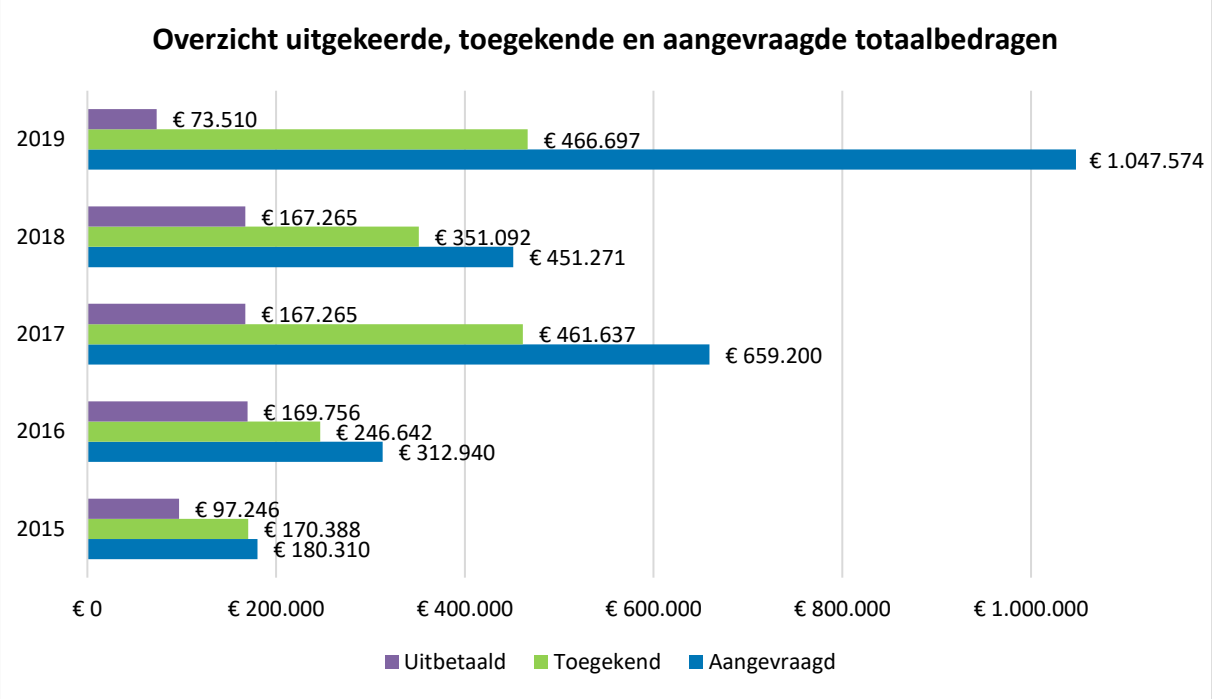
Tabel 6. Verdeelsleutel en overzicht totaal toegekende, uitgekeerde en niet opgevraagde bedragen per sector.

Uitgekeerde bedragen

In figuur 5 staat weergeven welke bedragen in de periode 2015 – 2019 zijn aangevraagd, toegekend en uitgekeerd. In totaal is voor €1.696.454 toegekend (85% van het totaal beschikbare budget), waarvan momenteel €694.299 is uitbetaald (41% van de toegekende middelen). Er zijn meerdere redenen waarom de uitgekeerde bedragen tot op heden lager zijn dan de toegekende bedragen:

- Een eerste reden is dat ruim 35% van de projecten nog in uitvoering zijn. Aan deze lopende projecten zijn soms nog geen, of nog niet de volledige, bedragen uitgekeerd omdat de facturen nog niet ontvangen zijn.
- Ten tweede wordt bij veel projecten uiteindelijk minder geld besteed dan was aangevraagd. Dit komt omdat het Ctgb werkt via een systeem van voorschotten. Van tevoren zijn de kosten niet bekend. Daarom vragen de aanvragers voor de zekerheid een ruim budget aan. Op deze manier is gewaarborgd dat er genoeg financiële ondersteuning is voor het traject. Zolang als een project loopt, blijft het geld ervoor gereserveerd staan en kan het niet worden ingezet voor financiering van nieuwe aanvragen.
- Tot slot zijn enkele projecten wel toegekend maar is de toelating uiteindelijk toch niet aangevraagd. In dit geval wordt de aanvraag bij het Fonds afgesloten, zonder resultaat en meestal zonder kosten.

Ook in figuur 5 is te zien dat het Fonds in geen enkel jaar is uitgeput. Op het moment van dit onderzoek loopt echter nog een 10e ronde. De 10e aanvraagronde wordt gefinancierd uit de overgebleven gelden van het Fonds en mogelijk raakt het 4e Fonds via deze 10e aanvraagronde alsnog uitgeput. Daarnaast zien we in figuur 5 dat in het jaar 2017 en 2019 een groot verschil is tussen het totale aangevraagde bedrag en het toegekende totaalbedrag. In 2017 is een relatief hoge aanvraag geweest voor een relatief hoog bedrag van €83.241,50. Dit bedrag is uiteindelijk niet toegekend of teruggetrokken door de aanvrager. Daarnaast is er een aanvraag geweest van €135.106 waarvan minder dan de helft (€60.106) is toegekend. In 2019 zijn er vier aanvragen gedaan voor ieder een bedrag van €122.500. Deze aanvragen zijn onvolledig verklaard. Deze vier aanvragen omvatten gezamenlijk €490.000 en zijn daarmee 46% van het totaal van 2019.

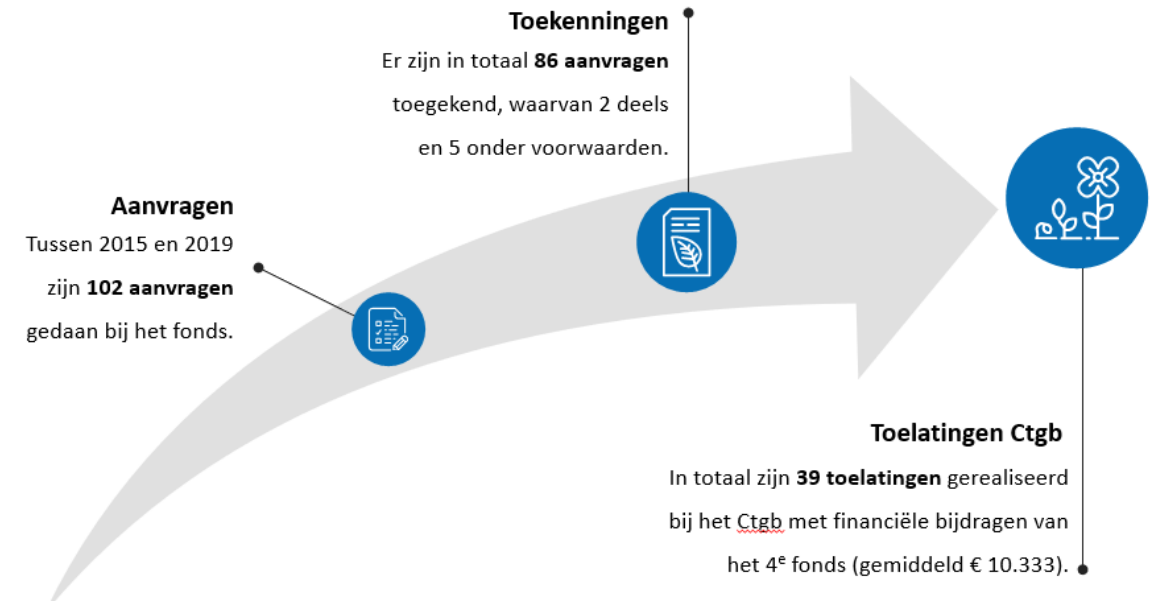


Figuur 5. Overzicht totaalbedragen aanvragen, toekenningen en uitbetalingen 2015 – 2019.

Gerealiseerde effecten en impact

Van de 86 goedgekeurde aanvragen tussen 2015 – 2019 hebben tot dusver 39 aanvragen geresulteerd in toelatingen van middelen bij het Ctgb met een financiële bijdrage vanuit het Fonds. Dit zijn dertien toelatingen meer dan zijn gerealiseerd met financiële ondersteuning uit het 3e Fonds, waarbij 26 toelatingen zijn gerealiseerd tussen 2009 en 2013.[50] Daarbij vermelden we dat bij het 4e Fonds ook meer aanvragen (102 tegenover 76) en toekenningen (86 tegenover 66) zijn gedaan ten opzichte van het 3e Fonds.

[50] NVWA (2013). *Evaluatie Fonds Kleine Toepassingen 2009-2013.*



Figuur 6. Schematische weergave aantal aanvragen, toekenningen en toelatingen door het Ctgb.

Van de 39 toegekende aanvragen die hebben geresulteerd in toelating bij het Ctgb zijn er 37 die in de aanvraag bij het Fonds ook financiering hebben aangevraagd voor aanvraag- en/of beoordelingskosten bij het Ctgb. Hierbij is in 21 gevallen tevens financiering aangevraagd voor de bekostiging van het Trustee-tarief. Twee aanvragen die hebben geresulteerd in een toelating bij het Ctgb betroffen aanvragen voor financiering van residuonderzoeken.

Tijdens de periode van deze evaluatie heeft het Fonds een totaalbedrag van €652.470 uitgekeerd. Er zijn in totaal 39 toelatingen bij het Ctgb gerealiseerd, dus dat betekent dat er gemiddeld €16.730 per toelating is bijgedragen vanuit het Fonds. Er zijn echter ook projecten die al wel geld uitgekeerd hebben gekregen, maar die nog niet hebben geresulteerd in een toelating bij het Ctgb. Wanneer we alleen de som van aanvragen optellen die tot dusver hebben geresulteerd in een toelating bij het Ctgb komen we uit op een totaalbedrag van €403.006 en een gemiddelde financiële bijdrage van €10.334 per toelating bij het Ctgb. De hoogste bijdrage betrof een bedrag van €30.700 voor een residuonderzoek. De laagste bijdrage betrof een bedrag van €4.032 voor aanvraag- en/of beoordelingskosten bij het Ctgb. In de periode van het 3e Fonds dat tussen 2009 en 2013 actief was betrof de gemiddelde bijdrage vanuit het Fonds €21.807 per gerealiseerde toelating.[51] De bandbreedte van kosten die gepaard gaan met een aanvraag voor een nationale uitbreiding kleine toepassingen bij het Ctgb lagen in 2019 tussen minimaal €2.252 en maximaal €43.003.[52]

Alle toegekende aanvragen uit 2015 en 2016 hebben geresulteerd in een toelating door het Ctgb. Alle projecten uit 2015 en 2016 zijn ook reeds afgesloten. Van de toegekende aanvragen uit 2017 zijn zestien projecten afgesloten en zes in uitvoering. Van de toegekende aanvragen uit 2018 zijn slechts drie projecten afgesloten en zeventien nog in uitvoering. Van de toegekende aanvragen uit 2019 zijn nog alle projecten in de uitvoerende fase. Van alle aanvragen die tot dusver hebben geresulteerd in een toelating door het Ctgb duurde het gemiddeld 392 dagen om na een positief besluit van de toekenningscommissie een toelating bij het Ctgb gerealiseerd te krijgen. Gezien het hoge percentage gerealiseerde toelatingen in 2015 en 2016 en vanwege de gemiddelde doorlooptijd van 392 dagen is het aannemelijk te veronderstellen dat veel van de toekende projecten uit 2017, 2018 en 2019 nog zullen resulteren in een toelating bij het Ctgb. Bovendien heeft in 2020 nog een laatste ronde plaatsgevonden waarvan de resultaten niet zijn meegenomen in deze evaluatie.

[51] NVWA (2013). *Evaluatie Fonds Kleine Toepassingen 2009-2013.*
[52] Zie: https://www.ctgb.nl/gewasbeschermingsmiddelen/tarieven.

3.2.2. Wat zeggen gesprekspartners?

De toelating van gewasbeschermingsmiddelen is volgens de gesprekspartners het meest concrete resultaat van het Fonds. Gesprekspartners geven aan dat het zonder financiële ondersteuning van het Fonds het voor de sector lastiger zou zijn om een middel toegelaten te krijgen. Volgens gesprekspartners is het voor de sector eenvoudiger om naar de toelatingshouder te stappen met de boodschap dat (co)financiering via het Fonds mogelijk is.

Enkele gesprekspartners benoemen dat het Fonds niet financieel uitgeput is geraakt. Volgens een enkeling is dit opvallend omdat Nederland relatief veel kleine teelten kent die in potentie allemaal een beroep zouden kunnen doen op het Fonds. Anderen benoemen dat het Fonds met de extra 10e ronde wellicht wel uitgeput zal zijn. Daarnaast blijkt uit de gesprekken dat aanvragen die worden gedaan bij het Ctgb die (ook) gaan over kleine toepassingen, grotendeels geen financiering ontvangen vanuit het Fonds.

Naast financiële ondersteuning en de toelatingen bij het Ctgb geven gesprekspartners aan dat het Fonds ook een belangrijke brugfunctie heeft tussen de agrarische stakeholders. Dit werkt bevorderlijk voor inhoudelijke communicatie en afstemming tussen de betrokken partijen. Ook dit kan volgens gesprekspartners gezien worden als een belangrijk en wenselijk effect van het Fonds.

Tot slot geven diverse gesprekspartners aan dat het Fonds eenzijdig wordt gebruikt, namelijk voor toelating bij het Ctgb. Aanvragen voor financiering voor residuonderzoek komt minder voor. Aanvragen die betrekking hebben op effectiviteitsonderzoek die ingaan op nieuwe opties of natuurlijke vijanden komen nauwelijks voor. Daarnaast wordt het Fonds volgens sommige gesprekspartners momenteel te veel gebruikt voor vervanging van middelen in plaatst van het verkrijgen van natuurlijke bestrijders of een integraal middelenpakket. Een mogelijke verklarende factor die hierbij wordt genoemd is dat de inzet van biologische bestrijders mogelijk niet rendabel en effectief genoeg zijn.

3.2.3. Onze bevindingen

De toekenningscommissie maakt ruim gebruik van de vrijheid die zij heeft om van de criteria af te wijken bij de toekenning van aanvragen. Een van deze criteria is dat aanvragen in principe betrekking moeten hebben op onderzoek gerelateerd aan ECSC-projecten. In de praktijk blijkt dat een meerderheid van de projecten waar aanvragen voor worden gedaan en waar financiële middelen aan worden toegekend, geen betrekking heeft op ECSC-projecten. Bovendien komt ook naar voren dat een meerderheid van de projecten waarvoor financiële middelen zijn aangevraagd en toegekend, betrekking heeft op aanvraag- en/of beoordelingskosten bij het Ctgb. Dit is in tegenspraak met het hiervoor genoemde criteria, alsmede met een andere bepaling uit het reglement, welke stelt dat aanvragen in principe betrekking moeten hebben op onderzoekskosten. Ook merken we op dat een onderdeel van de doelstelling is dat het Fonds bijdraagt aan het vergemakkelijken van ontheffing voor biologische bestrijders. Het Fonds heeft echter geen aanvragen ontvangen die betrekking hadden op biologische bestrijders.

Tegelijkertijd zijn er ook criteria waar wel op is gestuurd. Een belangrijk voorbeeld is evenwichtige verdeling van de gelden uit het Fonds over de sectoren. De toegekende bedragen zijn grotendeels in lijn met de verdeelsleutel. De sector stuurt zelf, door middel van de CEMP's, ook op de criteria en een evenwichtige verdeling over de sectoren.

Met financiële ondersteuning vanuit het Fonds hebben op het moment van evaluatie 39 aanvragen geresulteerd in toelatingen bij het Ctgb. Ten opzichte van het vorige Fonds, dat resulteerde in 26 toelatingen, is dat een stijging van 50%. Wanneer wordt gekeken naar het percentage toegekende bedragen dat resulteert in een toelating, dan is dat voor het 4e Fonds 45%. Dit is meer dan het 3e Fonds, waar 39% van de toegekende

aanvrager in een toelating resulteerde. Hierbij merken we op dat deze resultaten door het 4e Fonds werden behaald met een kleiner jaarlijks budget (€400.000) dan het 3e Fonds (€600.000). Ook is het relevant dat het 4e Fonds 85% van het totaal beschikbare budget heeft toegekend ten opzichte van 52% bij het 3e Fonds. Tot slot is de laatste subsidieronde van het 4e Fonds nog niet afgerond. Het is zeer aannemelijk dat deze ronde in aanvullende toegekende aanvragen resulteert.

Ten slotte is een effect van het Fonds de verbindende functie die het had binnen de sector. Via afstemming met brancheorganisaties en CEMP's werd ook afstemming tussen partijen in de sector onderling bevorderd. Dit heeft tevens bijgedragen aan een efficiënter aanvraag- en beoordelingsproces bij het Fonds, omdat aanvragers beter op de hoogte waren van de beoordelingsgronden en eisen voor succesvolle aanvragen bij het Fonds.

4. Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk bevat onze conclusies wat betreft de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Fonds (paragraaf 4.1). In het kader van de doeltreffendheid geven we antwoord op de vraag of het Fonds heeft voldaan aan de doelstelling. Ook beantwoorden we de vraag in welke mate financiën een belemmering vormen voor het oplossen van de kleine toepassingen problematiek en welke bijdrage het Fonds daaraan levert. Vervolgens beantwoorden we de vraag of het Fonds doelmatig is. Tevens geven we in dit hoofdstuk aanbevelingen voor een toekomstige aanpak (paragraaf 4.2). We gaan daarbij allereerst in op succesfactoren en belemmeringen in de uitvoering van het Fonds en schetsen daarna kansen en uitdagingen voor een eventueel toekomstig fonds.

4.1. Conclusies doeltreffendheid en doelmatigheid

Doelstelling

Het Fonds heeft als doel om bij te dragen aan de vermindering van de problematiek van de kleine toepassingen door het vergemakkelijken van de toelatingen van middelen of biologische bestrijders voor deze toepassingen, teneinde een completer middelen- en maatregelenpakket te behouden dan wel te verkrijgen. Dit doet het Fonds door financiële ondersteuning te bieden voor effectiviteitsonderzoek en residustudies, alsmede voor aanvraag- en/of beoordelingskosten bij het Ctgb.

De problematiek rondom kleine toepassingen is gedurende de looptijd van het Fonds niet verminderd. Wel concluderen we dat het Fonds een bijdrage levert aan het vergemakkelijken van de toelatingen van middelen. Zo is via de financiële ondersteuning bijgedragen aan 39 aanvragen die hebben geresulteerd in toelatingen bij het Ctgb. Ten opzichte van het vorige Fonds, dat resulteerde in 26 toelatingen, is dat een stijging van 50%. Ook als we kijken naar het aantal toelatingen in verhouding tot het aantal toegekende aanvragen, dan scoort het 4^{e} Fonds hoger. Waar bij het 4^{e} Fonds 45% van de toegekende aanvragen resulteerde in een toelating bij het Ctgb, was dat bij het 3^{e} Fonds 39%. We merken hierbij op dat deze resultaten door het 4^{e} Fonds werden behaald met een kleiner jaarlijks budget (€400.000) dan het 3^{e} Fonds (€600.000). Ook is het relevant dat het 4^{e} Fonds 85% van het totaal beschikbare budget heeft toegekend ten opzichte van 52% bij het 3^{e} Fonds. Tot slot is de laatste subsidieronde van het 4^{e} Fonds nog niet afgerond. Het is zeer aannemelijk dat deze ronde in aanvullende toegekende aanvragen resulteert.

In de doelstelling staan ook biologische bestrijders en een completer middelen- en maatregelenpakket genoemd. Er is weinig zicht op deze onderwerpen, waardoor het lastig is om vast te stellen of het Fonds beter aan de doelstelling had kunnen voldoen. Om uitspraken te kunnen doen over een completer middelen- en maatregelenpakket is het van belang te weten welk pakket er voorheen was en welke middelen en maatregelen zijn weggevallen. Wel weten we dat geen van de toekenningen van het Fonds betrekking hebben gehad op aanvragen voor biologische bestrijders. Verder weten we nu alleen dat het pakket is aangevuld met 39 toelatingen bij het Ctgb. Er is geen zicht op wat de impact is van de projecten die zijn toegekend en toegelaten bij het Ctgb.

Ten aanzien van de financiële ondersteuning die het Fonds biedt merken we op dat dit in de praktijk voornamelijk neerkomt op financiële ondersteuning voor de aanvraag- en/of beoordelingskosten bij het Ctgb. Dit in tegenstelling tot het reglement en de beleidsdoelstellingen. Het reglement schrijft voor dat aanvragen in

principe betrekking moeten hebben onderzoekskosten. Het beleid geeft aan dat het Fonds vooral gebruikt zal worden voor onderzoek dat nodig is voor toelating van middelen.

Tot slot zijn we van mening dat bovenstaande informatie niet betekent dat de doelstelling van het Fonds anders zou moeten zijn. De doelstelling van het Fonds sluit aan bij de behoeften van de sector en opereert in een brede context waar zij via financiële ondersteuning een bijdrage levert aan het vergemakkelijken van toelatingen. We doen de aanbeveling om, bij een eventueel toekomstig Fonds, na te denken over manieren waarop de doelstelling beter kan aansluiten bij het realiseren van de gewenste resultaten en effecten van het Fonds. Ook geven we aan dat bij de toekenningen van het Fonds meer aandacht besteed dient te worden aan het reglement en de bijdrage van het Fonds aan de beleidsdoelstellingen.

Financiering als belemmering bij de problematiek van kleine toepassingen

Het verminderen van de problematiek van de kleine toepassingen kan op verschillende manieren. Het Fonds richt zich op het beperken van de financiële belemmeringen. Andere belemmeringen die zijn genoemd hebben betrekking op wet- en regelgeving op nationaal en Europees niveau en op administratieve lasten. Als het gaat om belemmeringen dan wordt vaak ook het grote aantal knelpunten genoemd. Eerder hebben we verschillende oorzaken genoemd die verklaren waarom het aantal knelpunten niet afneemt. Centraal staat hierbij dat het voor producenten commercieel niet interessant om te investeren in deze middelen vanwege de beperkte terugverdienmogelijkheden in relatie tot de kosten voor toelating. Hier kan het Fonds geen oplossing voor bieden, omdat het budget van het Fonds niet toereikend is voor de bedragen die daarvoor nodig zouden zijn. Daarnaast zijn echter ook het wegvallen van erkende actieve stoffen op Europees niveau en de verschillende definities die lidstaten hanteren voor het begrip kleine toepassing belangrijke oorzaken voor het niet afnemen van het aantal knelpunten. Ook deze belemmeringen kunnen door het Fonds niet worden opgelost, omdat het Fonds zich alleen richt op financiële belemmeringen.

We concluderen dan ook dat het Fonds enkel kan bijdragen aan de *vermindering* maar niet aan de *oplossing* van de problematiek van kleine toepassingen. Financiering is één van de belemmeringen die de sector ervaart. Het Fonds draagt ten dele bij aan de oplossing van deze belemmering. Bij financiële ondersteuning voor aanvraag- en/of beoordelingskosten bij het Ctgb kan de belemmering worden verholpen, omdat in principe alle kosten daarvan worden vergoed. We merken hierbij overigens op dat voor aanvragen bij het Ctgb niet alleen de kosten een belemmering zijn voor aanvragers. Met name kleine producenten ervaren ook de hoeveelheid administratieve handelingen die met het aanvraagproces gepaard gaan als een belemmering. Bij financiële ondersteuning voor aanvragen met betrekking tot effectiviteits- en residuonderzoek gaat het om de financiering van een deel van de onderzoekskosten. Daar komt bij dat als het onderzoek is afgerond, er ook nog andere kosten gemaakt dienen te worden om een toelating te realiseren die alsnog een belemmering kunnen vormen.

Doelmatigheid Fonds Kleine Toepassingen

Bij de doelmatigheid van het Fonds leggen we de relatie tussen de resultaten (het aantal aanvragen en toekenningen) en de organisatie, het reglement en financiering van het Fonds.

De organisatie van het Fonds bestaat uit het bestuur, de toekenningscommissie en het secretariaat. We concluderen dat zij werken aan de hand van een heldere taakverdeling. De taken zijn zo belegd dat eenieder haar rol binnen het Fonds kan vervullen. Men komt enkele keren per jaar bijeen en stemt verder schriftelijk af over vraagstukken. Deze onderlinge afstemming en samenwerking verloopt naar tevredenheid. Daarmee lijkt de organisatie een efficiënte werkwijze te hanteren. Hierbij merken we op dat voor wat betreft de efficiëntie van de werkwijze op bepaalde onderdelen geen zicht is. Zo kan niet in beeld worden gebracht in welke mate de behandeling van aanvragen versneld of niet versneld zou kunnen worden. Het Fonds houdt geen overzicht bij van procesmatige zaken, zoals hoeveel tijd de behandeling van aanvragen gemiddeld duurt en welke en hoeveel vragen worden gesteld over de procedure welke termijn aanvragen worden afgehandeld en hoeveel

tijd de verschillende taken kosten. Wel wordt correspondentie met aanvragers bijgehouden en gearchiveerd (zoals aangevraagd bedrag, sector waar aanvraag op van toepassing is en de beoordeling). Het Fonds houdt tevens bij welke toegekende projecten uiteindelijk hebben geleid tot een toelating bij het Ctgb. In deze evaluatie zijn echter geen signalen naar voren gekomen die aanleiding geven te veronderstellen dat er een inefficiënte werkwijze wordt gehanteerd. We hebben onszelf ook de vraag gesteld of de winst die te behalen valt met het bijhouden en monitoren van deze informatie opweegt tegen de inzichten die dit oplevert. Ons advies is dat het Fonds bij een eventueel toekomstig Fonds gaat kijken of er eenvoudige aanpassingen gedaan kunnen worden in de procedure om meer inzicht te krijgen in haar efficiëntie. Dit kan bijvoorbeeld door gebruik te maken van een online systeem dat automatisch bijhoudt hoeveel vragen worden gesteld en welke informatie van het aanvraagformulier nog ingevuld dient te worden.

We merken op dat het reglement van het Fonds op sommige onderdelen niet aansluit bij de praktijk van toekenningen. In de evaluatie van het 3e Fonds Kleine toepassing is de aanbeveling gegeven om aanvragen zoveel mogelijk te laten aansluiten bij het ECSC. In de praktijk is dit nog steeds niet het geval. De verklaring die wordt gegeven is dat de activiteiten van het ECSC stil zijn komen te liggen gedurende de looptijd en dat het daarom niet meer logisch was om aan deze eis vast te houden. Deze verklaring komt echter niet overeen met de cijfers omdat al voordat de activiteiten van het ECSC stopten, de aanvragen bij het Fonds geen ECSC-projecten waren. Ook de bepaling dat aanvragen in principe betrekking moeten hebben op onderzoekskosten blijkt niet aan te sluiten bij de praktijk. We bevelen aan om de toekenningen van aanvragen beter te laten aansluiten bij de doelstellingen van het Fonds die zijn vertaald in het reglement. Het reglement dient volgens ons aangepast te worden. We bevelen aan om enkel criteria voor het beoordelen van aanvragen op te nemen in het reglement waar het Fonds ook daadwerkelijk op wil beoordelen. Hiermee willen we niet zeggen dat de vrije ruimte van toekenningscommissie bij het beoordelen van aanvragen kleiner moet worden, maar wel dat het voor de buitenwereld duidelijker moet zijn welke criteria wel of geen rol spelen. Op deze manier wordt geborgd dat het voor alle partijen in de sector transparant is in welke gevallen zij wel en geen aanvraag kunnen doen.

Het Fonds wordt gefinancierd door de rijksoverheid en de sector. Het jaarlijkse budget van het 4e Fonds is lager dan het 3e Fonds terwijl het aantal aanvragen en toekenningen bij het 4e Fonds hoger is. Het Fonds is in geen enkel jaar uitgeput. Op het moment van dit onderzoek loopt echter nog een 10e ronde. De 10e aanvraagronde wordt gefinancierd uit de overgebleven gelden van het Fonds en mogelijk raakt het 4e Fonds via deze 10e aanvraagronde alsnog uitgeput. Er zijn geen grote veranderingen doorgevoerd in de organisatie van het Fonds en het reglement. We concluderen dan ook dat het Fonds in vergelijking met het vorige Fonds efficiënt heeft gefunctioneerd de afgelopen periode.

4.2. Toekomstige aanpak

In deze evaluatie is tevens gekeken naar een toekomstige aanpak gericht op oplossingen voor kleine toepassingen passend bij de eisen/wensen van de stakeholders. We hebben succesfactoren en belemmeringen in de uitvoering zijn in kaart gebracht. Vervolgens schetsen we kansen en uitdagingen voor de toekomst in combinatie met een aantal aanbevelingen.

Het 4e Fonds kent verschillende **succesfactoren**. In het onderzoek wordt regelmatig verwezen naar het aantal aanvragen en toekenningen van het Fonds. Er wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om financiële ondersteuning te krijgen van het Fonds. Het Fonds levert door de financiële ondersteuning een bijdrage aan het oplossen van concrete belemmeringen van kleine teelten. De ondersteuning van het Fonds leidt vervolgens tot toelatingen bij het Ctgb wat de kleine teelten verder helpt. De focus op kleine teelten van het Fonds wordt genoemd als een van de succesfactoren.

De werkwijze rondom het Fonds met daarbij het contact met brancheverenigingen en de inzet van CEMP's zorgt ervoor dat de sector met elkaar afstemt over in te dienen aanvragen en de resultaten van een aanvraag (bijvoorbeeld van een onderzoek) met elkaar deelt. Het is voor producenten en toelatinghouders prettig dat er aanspreekpunten zijn voor hun sector waar men mee kan overleggen over aanvragen bij het Fonds. Enkelen stellen dat dankzij de afstemming tussen het Fonds en CEMP's de aanvragen beter aansluiten op de beoordelingsgronden van de toekenningscommissie. Hierdoor worden over het algemeen kansrijke initiatieven ingediend bij het Fonds. De samenwerking met en binnen de sector draagt tevens bij aan het draagvlak voor de aanvragen die worden ondersteund door het Fonds.

Tot slot wordt de financiering door de verschillende partijen gezien als een van de succesfactoren. Het Fonds wordt zowel door de overheid als door de sector zelf (via brancheverenigingen) gefinancierd.

Uit het onderzoek komen daarnaast een aantal **belemmeringen** of verbetersuggesties naar voren voor het Fonds. De betrokkenheid van partijen die zijn aangesloten bij de brancheorganisaties is op orde, maar de bekendheid van het Fonds bij andere producenten is soms beperkt. Ook is het voor partijen die niet zijn aangesloten bij een brancheverenigingen lastiger om een aanvraag in te dienen bij het Fonds. Zo worden bijvoorbeeld partijen die gebruik maken van biologische bestrijdingsmiddelen, genoemd als een doelgroep die nog geen gebruik maakt van het Fonds.

Een ander punt dat vaak wordt genoemd zijn administratieve lasten in combinatie met de lange doorlooptijden. Dit gaat in beginsel over het gehele proces rondom het op de markt brengen van een gewasbeschermingsmiddel, maar heeft op sommige onderdelen ook betrekking op het Fonds. Een voorbeeld hiervan is dat het Fonds bij aanvragen voor onderzoekskosten de toegekende financiële middelen niet direct kan uitkeren aan marktpartijen die betrokken zijn bij de uitvoering van het onderzoek. Voor de uitbetalen van dergelijke aanvragen moeten dan door de aanvrager verschillende handelingen worden doorlopen om te zorgen dat deze andere partijen wel hun bijdrage krijgen.

Rondom de lange doorlooptijden wordt genoemd dat het regelmatig voorkomt dat bij het Fonds geruime tijd een reservering staat opgenomen die vervolgens niet of beperkt wordt uitgekeerd. Dit is het gevolg van de tijd die het kost om een toelating bij het Ctgb te realiseren, het feit dat het Ctgb werkt met een systeem van voorschotten, alsmede het feit dat aanvragers 'op zekerheid spelen' en hogere bedragen aanvragen dan uiteindelijk nodig zijn om de toelating te realiseren. Het gevolg is dat het Fonds niet wordt uitgeput en daarmee dus niet maximaal wordt benut. Dit was het geval bij het 3^{e} Fonds. Mogelijk wordt met de 10^{e} ronde in 2020 het 4^{e} Fonds wel uitgeput.

Vooruitkijkend naar de toekomst zien we de volgende kansen en uitdagingen voor een toekomstige aanpak:

- Er is een grote betrokkenheid van de brancheverenigingen LTO Nederland en Nefyto bij het Fonds. De betrokkenheid uit zich in de financiering van het Fonds, de rol in het bestuur en de toekenningscommissie en in de inzet van de CEMP's. We zien kansen om ook andere belangenverenigingen aan te laten haken bij het Fonds. Dit kan tevens bijdragen aan een solide financiering van het Fonds voor de toekomst.
- Er is geen zicht op de mate waarin het Fonds de gehele sector kleine teelten weet te bereiken. Het is niet bekend in hoeverre de doelgroep bekend is met het Fonds. We doen de suggestie om in kaart te brengen welke partijen onder de doelgroep vallen en hen actief te benaderen om de resultaten en het effect van het Fonds te vergroten.
- Het Fonds biedt financiële ondersteuning om toelatingen te vergemakkelijken. Voor een eventueel volgens Fonds kan worden nagedacht over andere of aanvullende vormen van ondersteuning. Zo komt uit de evaluatie naar voren dat het doorlopen van het beoordelings- en toelatingsproces bij het Ctgb gepaard gaat met veel administratieve lasten. Met name kleine producenten zouden bijvoorbeeld

geholpen kunnen worden door financiële ondersteuning te krijgen waarmee zij bijvoorbeeld externe capaciteit kunnen inhuren voor dit proces.

- Er is door het ministerie van LNV een Toekomstvisie gewasbescherming 2030 opgesteld.[53] In deze visie zijn ambities opgesteld op het gebied van duurzame gewasbescherming. Ondersteuning van het ministerie van LNV aan een toekomstig Fonds kan goed passen bij deze ambities. Het Fonds kan een bijdrage leveren door in haar financiële ondersteuning meer aandacht te besteden aan de criteria die zijn opgenomen in het reglement rondom biologische bestrijders. Ook kan het Fonds meer invulling geven aan de ambitie om in principe onderzoekskosten te financieren en bij uitzondering aanvraag- en toelatingskosten bij het Ctgb.
- Een van de uitdagingen voor de toekomst is de rol van Europese regelgeving rondom de kleine teelten. We zien kansen om internationale samenwerking te benutten in bestaande gremia zoals binnen de *Europese Minor Uses Coordination Facility*. Er zijn verschillende suggesties gedaan zoals het realiseren van eenduidigheid over kleine teelten en samenwerken op het gebied van onderzoek.

[53] Ministerie van LNV (2019). *Toekomstvisie gewasbescherming 2030, naar weerbare planten en teeltsystemen.*

Bijlage 1. Overzicht bestudeerde documenten

- Europees Parlement en de Raad (2009*). Verordening betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad.* Verordening (EG) 1107/2009.
- Europese Commissie (2014). *Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad inzake de oprichting van een Europees fonds voor kleine toepassingen op het gebied van gewasbeschermingsmiddelen.*
- Expert Centre Speciality Crops (2010). *Memorandum of Understanding inzake de totstandkoming binnen Nederland van een Expert Centre voor Speciality Crops.*
- Expert Centre Speciality Crops (2016). *Groen licht voor een nieuw Fonds Kleine Toepassingen* (Persbericht).
- Fonds Kleine Toepassingen Gewasbescherming (n.d.). *Reglement Fonds Kleine Toepassingen (versie 3.1).*
- Ministerie van EZ (2013). *Gezonde Groei, Duurzame Oogst. Tweede nota duurzame gewasbescherming periode 2013 tot 2023.*
- Ministerie van EZ (2015). *Subsidiebeschikking Fonds Kleine Toepassingen.*
- Ministerie van LNV (2001). *Nota "Zicht op gezonde teelt gewasbeschermingsbeleid tot 2010".*
- Ministerie van LNV (2017). *Kamerbrief over stand van zaken kleine toepassingen gewasbeschermingsmiddelen.*
- Ministerie van LNV (2019). *Toekomstvisie gewasbescherming 2030, naar weerbare planten en teeltsystemen.*
- NVWA (2013). Evaluatie Fonds Kleine Toepassingen 2009-2013.
- PBL (2019). *Geïntegreerde gewasbescherming nader beschouwd. Tussenevaluatie van de nota Gezonde Groei Duurzame Oogst*.
- Spoorenberg, P., Verstand. D. & Beerling, E. (2019). *Tussenevaluatie van de nota Gezonde Groei Duurzame Oogst. Wageningen University and Research.*
- Stichting Kleine Toepassingen Gewasbeschermingsmiddelen (1999). *Statuten bij de oprichting Stichting Kleine Toepassingen Gewasbeschermingsmiddelen.*

Bijlage 2. Overzicht gesprekspartners

Geïnterviewde organisaties

- Artemis
- College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb)
- LTO Nederland (Het ging om meerdere gesprekspartners vanuit de rol van LTO Nederland in het Bestuur Stichting Kleine Toepassingen Gewasbeschermingsmiddelen en in de Toekenningscommissie Fonds Kleine Toepassingen)
- Ministerie van Landbouw, Natuur Voedselkwaliteit
- Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Het ging om meerdere gesprekspartners vanuit de rol als stakeholder en als secretariaat Fonds Kleine Toepassingen)
- Nefyto (Het ging om meerdere gesprekspartners vanuit de rol van Nefyto in het Bestuur Stichting Kleine Toepassingen Gewasbeschermingsmiddelen en in de Toekenningscommissie Fonds Kleine Toepassingen)

Deelnemers co-creatiesessie

- Ministerie van Landbouw, Natuur Voedselkwaliteit
- Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
- Artemis
- Nefyto
- Basf
- Coördinatoren Effectief Middelenpakket (CEMP's)
- College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden

KWINK GROEP

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl