

Brief I&W inzake toepassing Verordening 1107/2009 artikel 50.2 als mogelijke maatregel om niet-professioneel gebruik onkruidbestrijdingsmiddelen niet langer toe te laten

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
T.a.v. Mw. Drs. S. van Veldhoven
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Geachte mevrouw Van Veldhoven,

Aanleiding

Het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) heeft een verzoek om beleidsadvies ontvangen van uw ministerie over de toepassing van artikel 50, tweede lid, van de Verordening 1107/2009¹ als mogelijke grondslag om niet-professioneel gebruik van onkruidbestrijdingsmiddelen buiten de landbouw niet langer toe te laten.

De aanleiding voor deze adviesaanvraag is dat op dit moment professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw niet is toegestaan behalve in uitzonderingssituaties². Overwogen wordt om een verbod op niet-professioneel gebruik in te voeren. Daarvan heeft de Raad van State echter geoordeeld dat de Wet Gewasbeschermingsmiddelen en Biociden (WGB) geen grondslag biedt voor een verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen door niet-professionele gebruikers. De Raad van State heeft er tevens op gewezen dat inhoudelijk moet worden besloten over niet-professioneel gebruik, omdat er anders sprake is van onder meer niet-coherente besluitvorming³.

Er wordt door uw ministerie gewerkt aan (de voorbereiding van) een grondslag in de wet, maar uw ministerie wil graag laten nagaan of het Ctgb artikel 50.2 van Verordening 1107/2009 zou kunnen toepassen, inhoudende een vergelijkende evaluatie van gewasbeschermingsmiddelen. Dat zou een minder ingrijpende maatregel kunnen zijn die daarmee de voorkeur heeft boven een wetswijziging.

Juridisch kader op de markt brengen gewasbeschermingsmiddelen

Verordening (EC) 1107/2009 schrijft regels voor betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen. Werkzame stoffen die in gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt, worden op Europees niveau beoordeeld en goedgekeurd. Een gewasbeschermingsmiddel op basis van een goedgekeurde stof mag vervolgens pas op de markt worden gebracht als het is toegelaten door het Ctgb. Het Ctgb besluit tot toelating als op basis van een wetenschappelijke risicobeoordeling is gebleken dat het middel veilig voor mens, dier en milieu kan worden gebruikt.

Optionele vergelijkende evaluatie van gewasbeschermingsmiddelen

¹ Europese verordening (EG) Nr. 1107/2009 van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen.

² Besluit 9 maart 2016, Staatscourant (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2016-112.html>), gevolgd door regeling 29 september 2017, Staatscourant (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-55089.html>).

³ Advies Raad van State 7 maart 2016, Staatscourant (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2016-17507.html>).

Artikel 50 van Verordening 1107/2009 betreft de vergelijkende evaluatie van gewasbeschermingsmiddelen. Het eerste lid, de verplichte vergelijkende evaluatie van gewasbeschermingsmiddelen, wordt door het College toegepast wanneer het Ctgb een aanvraag evalueert voor een middel dat een werkzame stof bevat waarvan bij de goedkeuringsverordening, derhalve op Europees niveau, is bepaald dat het een stof is die in aanmerking komt om te worden vervangen.

Lid 2 stelt dat de vergelijkende beoordeling zoals beschreven in lid 1 in uitzonderlijke gevallen ook kan worden toegepast op een middel dat niet gebaseerd is op een werkzame stof die in aanmerking komt om te worden vervangen, namelijk wanneer er algemeen gangbare niet-chemische alternatieven voor bestaan, de zogenoemde optionele vergelijkende evaluatie. Het artikel luidt:

In afwijking van artikel 36, lid 2, kunnen de lidstaten, in uitzonderlijke gevallen, bij de beoordeling van een aanvraag tot toelating van een gewasbeschermingsmiddel dat geen voor vervanging in aanmerking komende stof of een werkzame stof met een laag risico bevat, ook de bepalingen van lid 1 van dit artikel toepassen wanneer er voor dezelfde vorm van gebruik een niet-chemische bestrijdings- of preventiemethode bestaat en deze in de betrokken lidstaat algemeen wordt toegepast.

Volgens artikel 50 lid 2, kan deze optionele vergelijkende evaluatie worden toegepast door betrokken lidstaten tijdens de zonale toelatingsprocedure (artikel 36, lid 2).

Adviesvraag

Uw ministerie stelde de volgende twee vragen aan het College:

1. Welke criteria hanteert het College voor toepassing van artikel 50.2?
2. Voor welke aspecten is nog nadere onderbouwing nodig voor een eventueel collegebesluit om onkruidbestrijdingsmiddelen voor particulieren niet toe te laten?

Daarbij werd opgemerkt dat, aangezien de politieke aandacht zich richt op glyfosaathoudende onkruidbestrijdingsmiddelen, de vragen zich op dit moment op deze middelen toespitsen. Voor de glyfosaathoudende middelen vindt momenteel de herbeoordeling (renewal) plaats.

Reikwijdte artikel 50.2

Als eerste heeft het College de reikwijdte van het artikel onderzocht en komt tot de volgende bevindingen:

- Artikel 50.2 betreft een optionele vergelijkende evaluatie van een *individueel* middel tijdens de beoordeling van dat middel. Het artikel biedt daarmee geen mogelijkheid om in te grijpen in bestaande toelatingen voor gewasbeschermingsmiddelen en zo bestaande middelen voor particulieren te verbieden.
- Artikel 50.2 is geformuleerd als afwijking van artikel 36, lid 2 van de verordening. Dat artikel betreft de zonale toelatingsprocedure van nog niet toegelaten (nieuwe) gewasbeschermingsmiddelen (of uitbreidingen van bestaande toelatingen) en verplicht een lidstaat een gewasbeschermingsmiddel wel of niet toe te laten op basis van de beoordeling van

de lidstaat die de aanvraag tot toelating heeft geëvalueerd (de rapporteur lidstaat). Strikt genomen kan artikel 50.2 daarom enkel worden toegepast bij de zonale toelatingsprocedure van nog niet toegelaten middelen en niet tijdens de herbeoordelingsprocedure van al toegelaten gewasbeschermingsmiddelen, bijvoorbeeld bij de nu lopende herbeoordeling van glyfosaathoudende onkruidbestrijdingsmiddelen.

- Het artikel biedt verder geen grondslag voor een vergelijkende evaluatie van een *groep* gewasbeschermingsmiddelen. Het kan alleen toegepast worden op een individueel middel, tijdens de zonale toelatingsprocedure van een nog niet toegelaten middel.

Het College concludeert dat de reikwijdte van artikel 50.2 dermate beperkt is, dat het effectief niet kan worden toegepast om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen -danwel onkruidbestrijdingsmiddelen- door particulieren te verbieden. Het door uw ministerie beoogde doel wordt ermee niet bereikt.

Het College gaat hieronder in op de overwegingen die een rol spelen voor die gevallen die wel binnen de reikwijdte van het artikel zouden kunnen vallen.

Overwegingen College artikel 50.2

Uw ministerie heeft gevraagd welke criteria het College hanteert voor de toepassing van artikel 50.2 (vraag 1). Het College heeft tot op heden geen criteria vastgesteld voor de toepassing van artikel 50.2. Voor de toepassing van artikel 50.2 overweegt het College het volgende:

- Artikel 50.2 betreft een *optionele* vergelijkende evaluatie die de lidstaten *kunnen* (en dus niet moeten) toepassen. Inzet van een dergelijk vrijwillig instrument om een 'verbod' (besluit tot niet-toelating van een gewasbeschermingsmiddel) te bewerkstelligen, brengt de verantwoordelijkheid met zich dat de toelatende instantie zorgvuldig afweegt dat een dergelijk 'verbod' proportioneel is in verhouding tot het belang dat het 'verbod' dient. Hierbij dienen ook alle andere belangen die de verordening 1107/2009 bewaakt zorgvuldig te worden afgewogen.
- Zoals vermeld is artikel 50.2 slechts toepasbaar op nieuwe (nog niet toegelaten) middelen. De beperking tot nieuwe middelen ligt ook voor de hand vanuit de het oogpunt van rechtszekerheid. Als er reeds eerder vergelijkbare middelen zijn toegelaten dan zijn deze immers getoetst en veilig bevonden. Indien artikel 50.2 wordt toegepast tijdens de zonale beoordeling van nieuwe aanvragen voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen, zoals onkruidbestrijdingsmiddelen, waarvoor reeds vergelijkbare toelatingen zijn afgegeven, dan zouden de nieuwe beperkingen alleen mogelijk zijn in uitzonderlijke omstandigheden die de daardoor ontstane rechtsongelijkheid met de reeds bestaande toelatingen kunnen rechtvaardigen.
- Toepassing van dit artikel doorkruist de normale toetsing van stoffen en middelen en in concreto de toelatingsbesluiten van deze middelen en kan dus zoals het artikel aangeeft enkel in *uitzonderlijke gevallen* worden gebruikt. In verordening 1107/2009 ontbreken objectieve criteria voor 'uitzonderlijke gevallen' zoals genoemd in artikel 50.2. Ook het EU conceptrichtsnoer over vergelijkende evaluatie⁴ biedt hiervoor onvoldoende houvast. Het College heeft op dit moment

⁴ Draft guidance document on comparative assessment and substitution of plant protection products in accordance with regulation (EC) No 1107/2009' (https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/pesticides_aas_guidance_comparative_assessment_substitution_re_v_1107-2009.pdf).

geen criteria vastgesteld voor uitzonderlijke gevallen. Mocht het College daartoe overgaan dan ligt het in de rede dat 'uitzonderlijke gevallen' alleen gevallen betreft waar sprake is van onvoorziene omstandigheden, onvoorzien gebruik of risico's die niet op een andere wijze zijn afgedekt en die van dusdanige aard zijn dat deze de toepassing van dit artikel rechtvaardigen.

- In voorkomend geval houdt dat bovendien in dat er voor elke toepassing van het middel een toetsing plaats zou moeten vinden waarin de diverse niet-professionele gebruiksmogelijkheden van het middel gewogen moeten worden ten opzichte van de niet-chemische alternatieven. Hierna dient vervolgens een toetsing plaats te vinden waarin de alternatieve niet-chemische methodes gewogen worden ten opzichte van de potentiële risico's voor mens, dier en milieu van deze methodes. Het Ctgb mag immers alleen middelen toelaten die veilig zijn voor mens, dier en milieu, de voor te schrijven alternatieve methodes zouden daaraan dan ook moeten voldoen. Voor deze zeer ingewikkelde afweging bestaan op dit moment nog geen criteria.
- De belangen van de toelatinghouders dienen meegenomen te worden in de afwegingen en er is een hoor-wederhoor procedure nodig.

Uw ministerie vroeg verder voor welke aspecten nog nadere onderbouwing nodig is voor een eventueel collegebesluit om onkruidbestrijdingsmiddelen voor particulieren niet toe te laten (vraag 2). De genoemde overwegingen maken duidelijk dat een stevige onderbouwing nodig is om een gewasbeschermingsmiddel waarvan op basis van een risicobeoordeling is vastgesteld dat dit veilig is voor mens, dier en milieu op basis van artikel 50.2 toch te besluiten niet toe te laten. Ook gegeven de eerder genoemde beperkte reikwijdte achter het College de kans uitermate klein dat een dergelijk geval in de praktijk zal voorkomen. Het College acht het daarom niet opportuun om de criteria voor de toepassing van artikel 50.2 nader uit te werken en vast te stellen.

Conclusie:

Het gewenste doel, namelijk het verbieden van gebruik van gewasbeschermingsmiddelen door niet-professionale toepassers, kan met artikel 50.2 niet worden bereikt. Het College ziet geen grondslag voor het toepassen van art 50.2 voor het verbieden van al toegelaten gewasbeschermingsmiddelen bestemd voor niet-professioneel gebruik. Het College ziet ook geen mogelijkheden om een vergelijkende evaluatie van groepen gewasbeschermingsmiddelen uit te voeren. Artikel 50.2 zou uitsluitend in bepaalde, individuele gevallen gebruikt kunnen worden en uitsluitend bij nieuwe (nog niet toegelaten) middelen of uitbreidingen (nog niet toegelaten gebruiken) van bestaande toelatingen. Aangezien het evenwel hier gaat om een forse ingreep buiten de bestaande reguliere structuur van (her)beoordeling om, is een dergelijke ingreep alleen in buitengewone omstandigheden te rechtvaardigen, na afweging van alle belangen inclusief die van de toelatinghouders, en moet proportioneel zijn. De inhoudelijke toetsingscriteria waarmee in concreto de chemische inzet van een middel vergeleken zou moeten worden met alternatieve bestrijdingsmethoden ontbreken bovendien, ook zal het Ctgb moeten kunnen vaststellen dat deze alternatieve methoden veiliger zijn voor mens, dier en milieu. Tot slot zal voldaan moeten worden aan de eisen die de Raad van State in zijn advies heeft genoemd, zoals het niet onrechtvaardig en bovenmatig beperken van het beginsel van vrij verkeer.

Het Ctgb ziet dan ook meer in andere wijzen van beïnvloeding van gebruikers zoals meer voorlichting. Het staat bovendien de toelatinghouders van deze middelen vrij om deze middelen niet aan te bieden voor niet-professioneel gebruik. Ook staat het de toelatinghouders vrij om op het

etiket (of via brochures/folders/website) aanwijzingen te geven om eerst niet-chemische alternatieven toe te passen voordat overgegaan wordt tot chemische bestrijding van onkruiden.