

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,

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 voor het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen als mogelijke grondslag om niet-professioneel gebruik van onkruidbestrijdingsmiddelen buiten de landbouw niet langer toe te laten.

Aanleiding

De aanleiding voor deze adviesaanvraag is dat op dit moment het *professioneel* gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw niet is toegestaan behalve in uitzonderingssituaties². Overwogen wordt om een verbod op het *niet*-professioneel gebruik in te voeren. Daarover heeft de Raad van State inmiddels geoordeeld dat de Wet Gewasbeschermingsmiddelen en Biociden (Wgb) geen grondslag biedt voor een verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen door particuliere 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.

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?

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>).

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.

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 met inachtneming van de gebruiksvoorschriften veilig voor mens, dier en milieu kan worden gebruikt.

Optionele vergelijkende evaluatie van gewasbeschermingsmiddelen

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 van artikel 50 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.

Beantwoording van de adviesvraag

Vraag 1: Welke criteria hanteert het College voor toepassing van artikel 50.2?

Artikel 50.2 leest als volgt:

- Er is sprake van een uitzonderlijk geval;
- Er is sprake van een beoordeling van een aanvraag tot toelating van een gewasbeschermingsmiddel;
- De werkzame stof in het gewasbeschermingsmiddel is geen laagrisicostof en geen kandidaatstof om te worden vervangen;

- Voor dezelfde vorm van gebruik bestaat een niet-chemische bestrijdings- of preventiemethode en deze wordt in de betrokken lidstaat algemeen toegepast.

Wordt aan deze criteria voldaan, dan *kan* het Ctgb overgaan tot een vergelijkende evaluatie conform artikel 50.1 van de Verordening.

Het Ctgb heeft tot taak om op basis van een wetenschappelijke risicobeoordeling te bezien of de toepassing van een gewasbeschermingsmiddel veilig is voor mens, dier en milieu. Als dat het geval is verleent het Ctgb een toelating. Alleen in *uitzonderlijke gevallen* kan er aanleiding zijn om een vergelijkende evaluatie op grond van artikel 50.2 uit te voeren en de resultaten daarvan mee te wegen in de besluitvorming.

Bepalend voor toepassing van artikel 50.2 is dus of er sprake is van een uitzonderlijk geval. Er is binnen de EU geen overeenstemming over de definitie van “uitzonderlijk geval” en het **conceptrichtsnoer**⁴ over de vergelijkende evaluatie biedt hier onvoldoende houvast. Het College ziet die uitzonderlijkheid alleen in gevallen waar de risicobeoordeling van een gewasbeschermingsmiddel onvoldoende uitsluitel biedt voor een besluit tot wel of geen toelating, bijvoorbeeld wanneer uit de risicobeoordeling blijkt dat een middel alleen toelaatbaar is met zeer verstrekkende risicomitigerende maatregelen waarbij het wenselijk is om ook andere overwegingen bij de besluitvorming te betrekken, namelijk de beschikbaarheid van niet-chemische bestrijdings- of preventiemethoden. In zo’n geval dient het College ook zorgvuldig de andere belangen die de Verordening 1107/2009 beoogt te beschermen, af te wegen en daarbij oog te hebben voor proportionaliteit, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid.

Onkruidbestrijdingsmiddelen -inclusief die op basis van glyfosaat- bestemd voor particulieren, voldoen niet aan dit criterium van een “uitzonderlijk geval”, al is het maar omdat groepen middelen per definitie geen uitzonderlijk geval zijn, maar vooral omdat de wetenschappelijke risicobeoordeling tot op heden voldoende uitsluitel biedt aan het College om een besluit te nemen of een dergelijk gewasbeschermingsmiddel veilig is voor mens, dier en milieu en gebruik van het middel dus kan worden toegelaten.

Het Ctgb merkt op dat artikel 50.2 geen grond biedt om in te grijpen in bestaande toelatingen. Het kan ook niet worden toegepast tijdens de herbeoordelingsprocedure van al toegelaten gewasbeschermingsmiddelen, zoals bij de lopende herbeoordeling van middelen op basis van glyfosaat, vanwege de verwijzing naar artikel 36.2.

Vraag 2: Voor welke aspecten is nog nadere onderbouwing nodig voor een eventueel collegebesluit om onkruidbestrijdingsmiddelen voor particulieren (dan wel middelen op basis van glyfosaat) niet toe te laten.

Het College is zich ervan bewust dat u op grond van beleidsoverwegingen wilt komen tot een verbod op particulier gebruik van onkruidbestrijdingsmiddelen. Gezien bovenstaande overwegingen acht het College artikel 50.2 van Verordening 1107/2009 echter niet geschikt om dit doel te bereiken.

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).

Opmerking ^{51.2.e Wv}: Het Europese conceptrichtsnoer over de vergelijkende evaluatie geeft aan dat “dit geïnterpreteerd kan worden als gewasplaag-combinaties waarvoor een niet-chemische bestrijding- of preventiemethode bestaat dat eenzelfde agronomische effect bereikt, significant veiliger is en algemeen in de lidstaat wordt toegepast.” Die interpretatie is echter problematisch omdat het bestaan van een niet-chemisch alternatief al een randvoorwaarde binnen artikel 50.2 is en deze interpretatie bovendien vereist dat het resultaat van de vergelijkende evaluatie al bekend is om überhaupt te bepalen of iets een uitzonderlijke geval is. Dus voor je kunt starten moet je de analyse feitelijk al gedaan hebben.

Opmerking ^{5.12.6 Wv}: In overleg met Luuk en Johan zal dit dan nog eerst aan het college moeten worden voorgelegd...

Hoogachtend,

De voorzitter van het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden,

Dhr. Ir. J.F. de Leeuw