

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 1107/2009<sup>1</sup> 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 uitzonderingssituaties<sup>2</sup>. 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 besluitvorming<sup>3</sup>.

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 (EG) 1107/2009 schrijft regels voor voor 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.

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

<sup>2</sup> 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>).

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

**Met opmerkingen** 5.1.2.e Woo : De eerste keer voluit vermelden.

5.1.2 : staat ook in eerste alinea met voetnoot naar volledige titel. Of moet er nog EC tussen zoals in volgende alinea?

### 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 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.

*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 het artikel?
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.

De vraag van uw ministerie komt voort uit de politieke wens om gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, met name onkruidbestrijdingsmiddelen, voor particulieren te verbieden. Daarom hebben wij drie scenario's onderzocht:

1. Toepassing van artikel 50.2 voor een geheel 'verbod' van alle onkruidbestrijdingsmiddelen voor niet-professioneel gebruik; Artikel 50.2 betreft een optionele vergelijkende evaluatie voor een individueel middel tijdens de zonale toelatingsprocedure voor dat middel. Het Ctgb ziet geen grondslag voor een vergelijkende evaluatie van een groep of alle toegelaten onkruidbestrijdende middelen. Naar de mening van het Ctgb kan het artikel daarom niet worden gebruikt voor een algehele beperking. Ook een beperking voor uitsluitend glyfosaathoudende middelen is op grond van dit artikel niet mogelijk.

**Met opmerkingen** [5.1.2.e W00] : Dit komt in dit stadium gekunsteld over. Daar zijn we inderdaad mee begonnen. Maar de criteria zijn deels hetzelfde. Dus veel overlap uiteindelijk. Ook gebruik je verschillende omschrijvingen maar het gaat hier telkens om deze middelen toch? En strikt genomen geven we geen antwoord op de twee vragen van len W.

2. Toepassing van artikel 50.2 bij herbeoordeling van reeds toegelaten middelen, in het bijzonder voor een 'verbod' van glyfosaathoudende middelen voor niet-professioneel gebruik;

3. Toepassing van artikel 50.2 om nieuwe, nog niet toegelaten (onkruidbestrijdings)middelen niet toe te laten.

1. Toepassing 50.2 voor een algeheel 'verbod' van onkruidbestrijdingsmiddelen voor niet-professioneel gebruik

Artikel 50.2 betreft een optionele vergelijkende evaluatie voor een *individueel* middelen tijdens de zonale toelatingsprocedure voor dat middel. Het artikel biedt geen grondslag voor een vergelijkende evaluatie van een groep toegelaten middelen en kan daarom niet worden gebruikt om deze middelen te verbieden.

2. Toepassing 50.2 bij herbeoordeling, in het bijzonder voor glyfosaathoudende onkruidbestrijdingsmiddelen voor niet-professioneel gebruik

Het Ctgb heeft onderzocht of artikel 50.2 toegepast zou kunnen worden in het kader van de herbeoordeling van glyfosaathoudende middelen. Momenteel vindt namelijk de herbeoordeling (renewal) van de glyfosaathoudende middelen plaats in Europa. Wat betreft de inzet van artikel 50.2 tijdens de herbeoordeling van de glyfosaathoudende onkruidbestrijdingsmiddelen met als doel niet-professioneel gebruik niet toe te laten overweegt het College het volgende:

- Glyfosaat is een werkzame stof die niet in aanmerking komt om te worden vervangen en er bestaan niet-chemische bestrijdings- of preventiemethoden voor het bestrijden van onkruid door zowel professionele als niet-professionele gebruikers. Tot zo ver voldoen deze middelen aan de voorwaarden van artikel 50.2.

- 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 en verplicht een lidstaat een gewasbeschermingsmiddel 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 en kan dus niet worden toegepast tijdens de herbeoordelingsprocedure van glyfosaathoudende onkruidbestrijdingsmiddelen.

3. Toepassing van artikel 50.2 om nieuwe, nog niet toegelaten (onkruidbestrijdings)middelen niet toe te laten.

Zoals bij punt 2 is uitgelegd, kan artikel 50.2 strikt genomen alleen bij aanvragen voor nieuwe, nog niet toegelaten (onkruidbestrijdings)middelen worden toegepast. Hierbij overweegt het College het volgende:

- De beperking tot nieuwe middelen ligt 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. Voor het ingrijpen in reeds bestaande toelatingen kan onder meer artikel 44 van de vo. worden ingezet; de bewijslast voor de noodzaak tot ingrijpen ligt dan evenwel bij de toelatende instantie wiens handelen daarnaast ook aan onder meer proportionaliteit moet voldoen. Indien

**Met opmerkingen** 5.1.2.e Woo | Bij de herbeoordeling kan toch als voorwaarde worden gesteld dat het verboden is voor niet-prof gebruik? Waarom stellen we dat niet voor aan LNV/lenW?

artikel 50.2 wordt toegepast tijdens de zonale beoordeling van ~~nieuwe~~ nieuwe aanvragen voor de toelating van onkruidbestrijdingsmiddelen waarvan waarvoor reeds vergelijkbare toelatingen zijn afgegeven de toepassingen vergelijkbaar zijn met die van reeds toegelaten middelen, dan zouden de nieuwe beperkingen- alleen mogelijk zijn in uitzonderlijke omstandigheden die de daardoor ontstane rechtsongelijkheid met de reeds bestaande toelatingen kunnen rechtvaardigen. de aanvragers van deze middelen onevenredig zwaar worden getroffen wanneer dit zou leiden tot het niet toelaten van het middel enkel omdat het een nieuw middel betreft.

**Met opmerkingen** 5.1.2.e Woo : Dat onderscheid mag je mi. wel maken. Het gaat om de samenstelling. Als die hetzelfde is, kan je niet zomaar aan de ene toelating veel scherpere voorwaarden stellen dan aan de andere. Tenzij stewardship. Zie daarom mijn toevoeging helemaal onderaan.

- Invulling van dit artikel doorkruist de normale toetsing van stoffen en middelen en in concreto het de toelatingsbesluiten van deze middelen en kandient dus zoals gesteld enkel in uitzonderlijke gevallen te worden gebruikt. In verordening 1107/2009 ontbreken objectieve criteria voor 'uitzonderlijke gevallen' zoals genoemd in artikel 50.2. Ook het EU conceptrichtsnoer over vergelijkende evaluatie<sup>4</sup> biedt hiervoor onvoldoende houvast. Het College heeft op dit moment 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 onvoorzienne 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.

**Met opmerkingen** 5.1.2.e Woo Dit argument geldt voor alle drie de scenario s .

- 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 mee dat de toelatende instantie lidstaat zorgvuldig afweegt dat een dergelijk 'verbod' proportioneel is in verhouding tot het belang dat het 'verbod' dient. Hierbij dienen ook alle andere afwegingen van belangen die de verordening 1107/2009 bewaakteplegt zorgvuldig te worden afgewogen/bekeken.

**Met opmerkingen** 5.1.2.e Woo Met dit argument zou ik beginnen. Ook dit argument geldt voor alle drie de scenario s.

- In dit geval houdt dat bovendien in dat eEr dient voor elke toepassing van het middel een toetsing plaats zou moeten te vinden waarin de diverse niet-professionele gebruiksmogelijkheden diverse agroeconomische aspecten van het middel gewogen moeten worden ten opzichte van die van mogelijke niet-chemische alternatieven. Hierna dient vervolgens een toetsing plaats te vinden waarin de agroeconomische aspecten van 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.

**Met opmerkingen** 5.1.2.e Woo : Het gaat hier om de niet-prof toepassing. Daar past de term agro-economisch niet bij. Ook dit argument geldt voor alle drie de scenario s.

- De belangen van de toelatinghouders aanvrager dienen meegenomen te worden in de afwegingen en er is een hoor-wederhoor procedure nodig.

#### Conclusie:

Het College ziet geen grondslag voor het toepassen van art 50.2 van de Vo. voor het verbieden van een groep of van alle van toegelaten onkruidbestrijdingsmiddelen voor niet-professioneel gebruik.

<sup>4</sup> 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](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/pesticides_aas_guidance_comparative_assessment_substitution_re_v_1107-2009.pdf)).

Artikel 50, tweede lid, van de Vo. zou uitsluitend in bepaalde, individuele gevallen gebruikt kunnen worden. Aangezien het evenwel hier gaat om een forse ingreep in bestaande toelatingen, inhoudende een verbod, 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 veilig 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 ongerechtvaardigd en bovenmatig beperken van het beginsel van vrij verkeer.

Het Ctgb ziet dan ook meer in andere wijzen van beïnvloeding 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.