

Tweede versie advies grondslagen ingrijpen toelatingen op basis van imidacloprid
Tbv. bespreking op woensdag 8 juni 2016.
Voor: Johan, Luuk en 5.1.2.e

Adviesvragen

Welke grondslagen zijn er voor het Ctgb om in te grijpen in de toelatingen van middelen op basis van imidacloprid?

Kan het Ctgb naast intrekken of wijzigen ook schorsen of een tijdelijke maatregel opleggen?

Feiten¹:

- De norm wordt nog steeds substantieel overschreden.
- De verplichting van waterzuivering voorafgaande aan lozing op oppervlaktewater of riool is niet effectief: er wordt niet of nauwelijks gezuiverd, terwijl er wel wordt **geloosd**.

Aanvullende vragen nav overleg op 1 juni 2016

- Alle opties meenemen (ook regelgeving obv Wgb en andere gronden art. 44), situationeel inkaderen;
- De twee pijlers verder benoemen/uitwerken
- Verschil schorsing en gewone aanpassing op basis van art. 44 helder maken
- Wel/niet ruimte voor nieuwe normen/nieuw onderzoek ikv art. 44

Samenhang andere toelatingen met waterzuiveringszinnen.

Op 1 juni is voorgesteld om deze toelatingen ook mee te nemen. Immers de conclusie in deze zaak dat de verplichting tot waterzuivering niet effectief is, geldt ook voor die middelen (consistentie, gelijkheidsbeginsel). Wel zijn er belangrijke verschillen:

- De conclusie voor de andere middelen volgt niet uit de rapportage van de NwvA/CML-rapport (die gaan uitsluitend over imidacloprid). Dus abstrahering nodig.
- Er is niet altijd sprake van een overschrijding van de toelatingsnorm. Wel bij Vertimec en Pirimor (Bestrijdingsmiddelenatlas).
- De communicerende vaten van de toepassing met thiacloprid (Calypso: er loopt bezwaar van LTO tegen de zuiveringszin). Afnome gebruik imidacloprid leidt **mogelijk** tot toename gebruik thiacloprid.

Voorstel: er kan voor een getrapte aanpak worden gekozen (werklastspreiding):

- Eerst de toelatingen op basis van imidacloprid;
- **Dan de andere toelatingen inclusief die voor thiacloprid.**

Het is aan te raden om deze (voorlopige) aanpak meteen in de communicatie over dit dossier mee te nemen (voorspelbaarheid).

Hieronder worden de juridische grondslagen onderzocht voor maatregelen die leiden tot de gewenste (tijdelijke) beperking. Er is gekeken naar Vo 1107/2009 en naar regelgeving.

Verordening 1107/2009

Onderbouwing van de noodzaak tot ingrijpen op grond van art. 44 of 71 Vo.1107/2009

De Vo. kent twee artikelen op basis waarvan een bestaande toelating kan worden gewijzigd.

¹ Voor dit advies worden deze feiten als vaststaand beschouwd. In het concept-besluit zullen de feiten uiteraard moeten worden aangetoond/onderbouwd. En de rechter zal dat desgevraagd toetsen.

Commented [5.1.2.e]: Kanttekening: de verheldering van het etiket mbt de rioolroute is pas van dermate recente datum dat je nog niet echt kan concluderen dat dit niet werkt.

Commented 5.1.2.e]: Overweging om voor de andere middelen na te gaan of voor de overschrijding van de toelatingsnorm een zuiveringspercentage van 95% afdoende zou zijn, dan kunnen ze onder het hoofdlijnenakkoord vallen. Die etiketten zijn namelijk voorgeschreven vanuit de gedachte dat er 2 smaken technieken zijn: oxidatieve stap zonder koolfilter, ca. 80%, en oxidatieve stappen inclusief koolfilter, 99.5%. Dus als er iets nodig was tussen 80 en 99.5% hebben we op basis van de kennis van toen altijd de 99.5% technieken voorgeschreven. Nu er het tussenniveau van 95% bestaat zou dat tot andere besluitvorming kunnen leiden.
Case by case beschouwen

Art 44

Omdat de verplichting van waterzuivering voor middelen op basis van imidacloprid niet effectief is gebleken - er wordt immers niet/nauwelijks gezuiverd voorafgaande aan lozing op oppervlaktewater of riool² - kan het Ctgb aanvoeren dat niet voldaan is aan artikel 44, derde lid, onder c. Zie de bijlage voor de letterlijke tekst. Bovendien is er nog steeds sprake van een substantiële overschrijding van de toelatingsnorm. Er wordt derhalve niet voldaan aan een voorwaarde in de toelating.

Voor zover bekend heeft het Ctgb deze grond niet eerder gebruikt. De toelatinghouder en de sector kunnen hiertegen aanvoeren dat de verplichting een voorschrift en geen toelatingsvoorwaarde is. Deze verplichting is evenwel opgelegd om de normoverschrijding teniet te doen. Zonder deze verplichting zou dit gebruik niet zijn toegestaan. Het verband tussen de verplichting van waterzuivering en de toelatingsnorm is al bij de eerdere besluiten waarin deze maatregel is opgelegd en gewijzigd telkens onderbouwd (te beginnen bij besluit 30 januari 2014 oa Admire, gevolgd door de verzamel Bob van 25 november 2015 waarin de rioleringszin is opgenomen). Tegen het onderdeel waterzuivering lopen geen beroepen van toelatinghouders of LTO (pm lijkt zo te zijn, wordt nog een keer extra gecheckt). Voor deze zaak kunnen we dat verband dus als een gegeven beschouwen. De rechter kan daar als gevolg van het nog lopende beroep van de NGO's (oa PAN, bijenstichting), overigens alsnog over oordelen dat dat verband onvoldoende onderbouwd is of tot andere maatregelen had moeten leiden, maar dat gaat naar verwachting nog minstens een jaar duren. Voor deze zaak kunnen we, en wellicht moeten we dat zelfs (rechtszekerheid), dat verband derhalve als een gegeven en dus niet als onderwerp van discussie, beschouwen.

Die lijn leidt tot de volgende inzichten en voorgestelde aanpak:

- het nieuwe onderzoek van Bayer speelt niet nu, niet in deze zaak;
- eventuele toekomstige herijking van de norm of het beoordelingskader (al dan niet door onszelf of EU) ook niet.

In deze zaak concentreren we ons dus op uitsluitend op het voorkomen van ongezuiverde lozing. Evenwel zodanig dat de verantwoordelijkheid voor het slagen ervan niet bij het Ctgb ligt (balans met uitvoering, en met eigen verantwoordelijkheid sector).

Uiteraard staan we open voor nieuwe inzichten (studies) en ontwikkelingen in het normenkader (andere EU of nationale norm) en de wijze van beoordeling (guidance) daarvan, maar die kanaliseren we in het kader van een verzoek van Bayer tot wijziging. Dat lijkt logisch: Bayer heeft geen beroep lopen tegen de eerdere besluiten waarin de waterzuiveringsverplichting is opgenomen/gewijzigd. Als Bayer de onderzoeken of normen die aan de eerdere besluiten ten grondslag liggen alsnog ter discussie wil stellen dan kan dat via een wijziging toelating op verzoek. Dat verzoek kunnen we overigens ook afwijzen. Bayer moet namelijk aannemelijk maken dat het nieuwe feitenmateriaal kan leiden tot de conclusie dat ongezuiverde lozing van imidacloprid in de bedekte teelt geen probleem meer is voor waterorganismen. Die uitkomst lijkt op dit moment niet zo waarschijnlijk, maar is natuurlijk wel mogelijk. Daarvoor is wel heel wezenlijk dat de bewijslast bij Bayer ligt (pm deze lijn en aanpak bespreken met de andere juristen, eventueel met LA). Een link tussen het verzoek om herbeoordeling en deze zaak zal overigens wel een keer moeten worden gelegd. Maar dat moment lijkt ver weg. Resumerend: wellicht verandert de toelatingsnorm een beetje, en zijn bepaalde onderzoeken (Roessink) niet meer of slechts gedeeltelijk

² Hier komen nog aanvullende sectorgegevens. Deze aanname uitsluitend baseren op het NvWA-rapport dat slechts betrekking heeft op 67 bedrijven inclusief een periode dat de verplichting nog niet gold, en maar 7 overtredingen rondom waterzuivering, 5.2.1

Commented [5.1.2.e]: Ze hoeven niet aan te tonen dat er ONGEZUIVERD geloosd kan worden. Ze kunnen wel met een hogere norm aantonen dat er een lagere mate van zuivering nodig is dus geen 99,5% maar slechts 95%. En dan kom je weer in het traject van het hoofdlijnenakkoord (daarvan is imi overigens expliciet uitgesloten), in elk geval is de norm dan met minder zuivering al te halen (afhankelijk natuurlijk van hoeveel die norm zou kunnen worden bijgesteld).

5.2.1

relevant, maar vooralsnog is het een gegeven dat imidacloprid schadelijk is voor waterorganismen en dus is het terecht dat we lozing via de bedekte teelt op riolering en oppervlaktewater willen voorkomen. (Pm sterk punt lijkt dat we zelf al inconsequenties en onzekerheden in de (drie?) Roessink-studies hebben gesignaleerd: dat lijkt open deur voor beroep die niet is gebruikt door Bayer. Ook hebben we nieuwe informatie wel degelijk beoordeeld tijdens de zienswijzeprocedure bij de totstandkoming van dat eerste besluit³).

Commented [5.1.2.e]: Check dit wel nog met 5.1.2.e

Art. 71

De Verordening voorziet met artikel 71 in het treffen van een noodmaatregel indien duidelijk is dat een toegelaten gewasbeschermingsmiddel waarschijnlijk een ernstig risico inhoudt. Zie de bijlage voor de tekst. Een lidstaat kan in voorkomend geval met het oog op het voorzorgsbeginsel op grond van artikel 69 jo. 71 van de Verordening een noodmaatregel nemen, vooruitlopend op een beslissing van de Europese Commissie op een verzoek van de Lidstaat om een maatregel te nemen.

Beleid van het Ctgb is om art. 71 alleen in te zetten wanneer gezien de ernst van de mogelijke risico's de uitkomst van een procedure op grond van artikel 44 niet afgewacht kan worden (zoals bij metam-natrium: de concept-bob is in de meivergadering met het College besproken)⁴. De omstandigheden in deze casus passen daar vooralsnog niet bij. Geadviseerd wordt dan ook om artikel 71 niet in deze casus in te zetten.

Schorsing op basis van de combinatie 44/71

Overwogen is nog de optie om beide artikelen als grondslag te noemen voor een schorsing. Maar daartegen pleit het argument in de wetsgeschiedenis dat art. 71 gebruikt kan worden in die gevallen dat art. 44 geen soelaas biedt. Ook wordt het verschil in procedure lastig: immers die van art. 44 duurt langer. En als je voor 71 voor een langere procedure kiest leidt dat mogelijk tot precedentwerking in een volgend geval waarin het Ctgb wel veel haast moet maken. Deze optie is dus niet haalbaar.

Kan schorsing of een tijdelijke maatregel op grond van art. 44?

Op grond van artikel 44 (in combinatie met artikel 4 Wgb) is het Ctgb bevoegd de toelating (of een toepassing) in te trekken of te wijzigen. Hier is het evenwel de vraag of het Ctgb ook een tijdelijke maatregel kan opleggen of tijdelijk de toepassing kan schorsen (of een combinatie van die twee). Het Ctgb zou dat graag willen, mits voldoende grondslag, omdat tijdelijk ingrijpen meer recht doet aan de situatie: waterzuivering is immers mogelijk (haalbaar en betaalbaar⁵) en er zijn al eerder en bij herhaling afspraken over gemaakt⁶ met de sector om dat daadwerkelijk te gaan doen. Het doel is dus dat de sector nog gedurende een bepaalde termijn de kans krijgt om waterzuivering (of gesloten circulatie) te installeren, en dat bedrijven daarna of daardoor gebruik kunnen blijven maken van deze middelen voor de bedekte teelt. Voordeel van een schorsing is dat na afloop daarvan het oorspronkelijke voorschrift weer kan herleven zonder dat de toelatinghouder voor die toepassing een aanvraag en de bijbehorende onderbouwing hoeft in te dienen. Dat bespaart tijd en geld.

Commented [5.1.2.e]: Hier ook naar genoemde LEI rapport verwijzen? Ik heb de literatuurverwijzing al een keer doorgegeven (in jouw stuk of in het stuk van 5.1.2.e)

Commented [5.1.2.e]: Hoofdlijnenakkoord zegt dat je pas in 2018 aan de 95% zuivering hoeft te voldoen. Dat geldt dus inderdaad niet voor imidacloprid.

5.2.1

³ Admire besluit van 30 januari 2014 oa blz. 38: daarin lees ik dat als er meer sensitieve studies komen dan nemen we die als uitgangspunt, mits uiteraard betrouwbaar, voldaan aan guidancedocument etc. Op blz 43 en 46 staat verwijzing naar timing inbreng zienswijzeprocedure. Straks voor concept-besluit bekijken wat er kan worden overgenomen uit deze besluiten en Bob.

⁴ Invoegen collegenummer.

⁵ Zie Rapport GTB-122 van Wageningen UR Glastuinbouw van 20 april 2013, en TK brief Stas van 12 oktober 2015 32 627 nr. 20 blz. 1 nav de motie Bosman/Lodders "haalbaar en betaalbaar"

⁶ Bijlage bij brief TK 12 oktober 2015 32 627 nr 20: dat is het Hoofdlijnenakkoord. Let op: imidacloprid is geen onderdeel van het Hoofdlijnenakkoord! Pm checken hoe dat werkt.

Een expliciete grondslag om op basis van artikel 44 tijdelijke maatregelen te nemen of te schorsen is er niet. Ook is er over art. 44 geen eerder precedent (een uitspraak van de rechter). We weten daardoor niet of de rechter zal oordelen dat het Ctgb hiertoe bevoegd is.

- Vóór pleit de redenering dat degene die bevoegd is tot het meerdere zoals intrekking, ook bevoegd is tot minder zware maatregelen. Er zijn voorbeelden over schorsing: in het kader van art 6:16 Awb heeft de rechter bepaald dat een bestuursorgaan zelf een besluit hangende bezwaar of beroep mag schorsen, en dat daar geen expliciete grondslag voor nodig is. En de LA heeft een voorbeeld van een tijdelijke maatregel zonder wettelijke grondslag gevonden die bij de hoogste rechter stand heeft gehouden⁷.

- De wetsgeschiedenis van de implementatie van de Vo gaat hier helaas niet op in en biedt dus geen nadere informatie.

-Tegenargument is dat de Vo. een expliciete schorsingsbevoegdheid kent, die gekoppeld is aan strikte voorwaarden. Een a-contrario redenering zou dan inhouden dat een schorsing/tijdelijke maatregel op basis van art. 44 niet mogelijk is. Schorsing zou in die visie uitsluitend onder de voorwaarden van art. 71 zijn toegestaan. Die redenering vindt steun in de nationale wet: de Wgb spreekt alleen in art. 39 van schorsing, en dat artikel is uitdrukkelijk uitsluitend aan art. 71 gekoppeld. In de wetsgeschiedenis staat daarover onder meer "Deze voorziening wordt noodzakelijk geacht voor het geval artikel 44 van de verordening, die ook een bevoegdheid bevat voor het college om een bestaande toelating te herzien onvoldoende soelaas biedt."⁸

De LA adviseert tegen schorsing op basis van artikel 44. Het nemen van een tijdelijke maatregel in combinatie met bijvoorbeeld een meldplicht heeft in haar visie de minste juridische risico's. Dat is dus een "gewone" artikel 44 aanpassing, maar dan wel met een tijdelijk voorschrift (dat is dan wel nieuw). Mits oa het aflopen van de tijdelijke termijn objectief bepaalbaar is: "Om het minste juridische risico te lopen, verdient aanbeveling om aan te sluiten bij de letterlijke tekst van art. 44 en daarom niet te spreken over een 'tijdelijke schorsing' maar over een wijziging van een voorwaarde waarin een tijdelijke maatregel wordt getroffen. Artikel 44, lid 3 onder c van de Verordening lijkt hiertoe een goede grondslag te bieden aangezien duidelijk is dat niet aan de voorwaarden/voorschriften van de toelatingen voor bedekte teelt wordt voldaan⁹."

Commented [5.1.2.e]: 5.2.1
5.2.1

Procedure hoor-wederhoor

Bij het gebruik van artikel 44 wordt ingevolge het Bestuursreglement regeling toelating een ontwerpbesluit vier weken ter inzage gelegd (artikel 10). Voorafgaand aan de terinzagelegging wordt in de Staatscourant het onderwerp van het ontwerpbesluit gepubliceerd. De toelatinghouder en desgewenst andere belanghebbenden zoals in casu waarschijnlijk LTO worden daarbij in de gelegenheid gesteld een zienswijze naar voren te brengen. Binnen 16 weken wordt uiteindelijk een besluit genomen. Dit is een traject dat enige tijd in beslag neemt en waarbij naar buiten toe bekend wordt gemaakt dat er (mogelijk) een wijzigings- of intrekkingbesluit wordt genomen.

Voor ingrijpen op grond van art. 44 is het logisch dat de hoor-wederhoor procedure van art. 44 en het Bestuursreglement wordt gevolgd. Ook als het gaat om schorsing of een voorschrift met een tijdelijke maatregel. Ter voorkoming van een extra afbreukrisico in een procedure bij de rechter (onzorgvuldig handelen) wordt aangeraden die stap ook in deze zaak te volgen. Maar ook inhoudelijk: omdat alle voors- en tegens dan ook op tafel komen (weging belangen, goede formulering maatregel). Als daarbij of

⁷ Nog invoegen en lezen.

⁸ MvT bij de implementatie van Vo 1107/2009 Kamerstukken 32 372 nr. 3

⁹ Voorlopige bevindingen van 5.1.2.e van 7 juni 2016 zie volledige tekst in de bijlage

na de besluitvorming alsnog blijkt dat de sector (wederom) geen zuivering wil dan is het een volstrekt logische en verdedigbare stap om de toepassing in de bedekte teelt definitief te laten vervallen.

Nog nagaan:

- Beperkingen in gebruik voor kassen op basis van art. 44 hebben niet alleen een zonaal, maar een Europees breed effect. Hoe dat precies werkt moeten nog worden nagegaan. Onze aanpak kan dus gevolgen hebben voor toelatingen in andere lidstaten.

Eerste aanzet inhoud van de tijdelijke maatregel of de schorsing en voorwaarden rondom opheffing daarvan de tekst in dit onderdeel is hetzelfde gebleven hier moet nog oa Erp Bayer bij.

Het idee nu is een drietrapstraket.

Onderdeel 1: Schorsing van het gebruik in de bedekte teelt tot ... (zie hieronder).

Onderdeel 2: Bedrijven die aantoonbaar op een werkende zuiveringsinstallatie (op eigen bedrijf of collectief) lozen of een gesloten systeem hebben, vallen niet onder dit tijdelijke verbod mits:

- aanwezigheid van werkende en aangesloten apparatuur die aan de eisen voldoet is voorafgaand aan gebruik gecheckt. Op te leggen via een meldplicht zoals we ook bij metam-natrium hebben gedaan. Rol NvWA namens Ctgb De uitvoering is tijdrovend, vatbaar voor bezwaar etc. en moet nog nader worden bekeken.
- tijdstip gebruik wordt ook gemeld: ivm controle/monsterneming.
- verder uitwerken in overleg met de NvWA (oa wie betaalt deze extra inzet van de NvWA?)
- welke apparaten etc.

Een dergelijke meldplicht is gebruikelijk bij bv proefonthefingen op basis van art. 37 Wgb. Deze meldplicht houdt in dat het bedrijf vooraf meldt wanneer en hoeveel er wordt toegepast, zodat controle kan plaatsvinden. Voordeel van deze meldplicht is dat de schade voor de sector beperkt wordt: bedrijven kunnen immers blijven gebruiken mits zij voldoen aan de voorwaarden. En de bal ligt bij de sector: zij leveren aan de NvWA aan welke installaties werken en gecertificeerd zijn. De bedrijven die deze installaties hebben melden zich zelf aan bij de NvWA en staan dus open voor controle. Op deze wijze handelt het Ctgb proportioneel en wordt zowel het belang van het milieu als de sector gediend. Belangrijke argumenten straks bij de rechter.

Wanneer kan het Ctgb de schorsing opheffen: koppelen aan een datum lijkt niet mogelijk/handig. Dus wordt het waarschijnlijk een koppeling aan een objectief vast te stellen voorwaarde. Valkuil is de gedachte dat de schorsing kan worden opgeheven als de overschrijding nihil is, vast te stellen door het Ctgb op basis van x onderzoek. Immers de maatregel van zuivering is ook daarna nodig om de overschrijding teniet te blijven doen/te voorkomen. Dus de tegenredenering dat er dan geen grondslag meer zou zijn voor het gebruiksvoorschrift van zuivering gaat niet op.

Daarom is nu het idee: de schorsing wordt opgeheven als alle bedrijven die deze middelen in hun kassen willen gebruiken inderdaad aantoonbaar zijn aangesloten op een werkende installatie (al dan niet collectief) of een gesloten systeem hebben. (praktische uitwerking oa lijst bijhouden zodat controle mogelijk is en aantallen te vergelijken zijn met cijfers van LTO bv.) En dat de overschrijding nihil is: immers dan is het illegale gebruik ook daadwerkelijk beëindigd. Of als het nieuwe voorschrift in wordt gevoerd.

Onderdeel 3: We zullen immers tegelijkertijd een wijziging van het huidige voorschrift moeten inzetten, op basis van art. 44, al dan niet op verzoek van de toelatinghouder. Met als reden dat de koppeling van verplichte waterzuivering met lozing niet handhaafbaar is gebleken. In die procedure kan ook worden bekeken of het nodig is om de meldplicht permanent op te nemen. Of dat de sector inmiddels werkbare

Commented 5.1.2.e]: Volgens mij niet want onze constatering van overschrijding is gebaseerd op NL meetgegevens in een NL unieke situatie.

Kassen worden interzonaal dus "europees" beoordeeld. Europees is ene wat verwarrende term hier want gebruiken we vooral voor stoftoelatingen. Ik zou het hier op de term interzonaal houden.

Commented [5.1.2.e]: Bayer vindt dus in elk geval dat het allemaal de goeie kant opgaat en dat de daling wel als trendbreuk gezien mag worden. CML is daar minder positief in (op basis van een andere doorsnede van meetgegevens). Ctgb zal hier iets van moeten vinden. Als er meer input nodig is vanuit wbeo hierover hoor ik het graag. Ik heb nu het alterrapport van bayer alleen maar snel gescreend vorige week.

Commented 5.1.2.e]: Die certificering van technieken is nu dus nog niet rond. Beoordelingsprotocol gaat nu pas starten. Dus op dit moment is niets gecertificeerd (en ook niets aanwezig op de bedrijven). Natuurlijk is dit een goeie clausule voor de nabije toekomst. Even kijken hoe we dat gecertificeerd moeten omschrijven, iets als : geplaatst op de lijst van technieken van de BZG met een aantoonbaar reductiepercentage van 99.5%

en controleerbare alternatieven heeft. De totstandkoming zal tijd vragen, maar die is er ook, gezien de schorsing en het gebruik onder voorwaarden daarbij.

Resumerend wat kan het Ctgb vanaf hier weer aangepast

Een schorsing op grond van art. 44 brengt een extra afbreukrisico met zich omdat niet vaststaat dat het Ctgb deze bevoegdheid heeft. Voor de sector dus een extra grondslag voor bezwaar en beroep. Afzien van horen leidt tot een extra afbreukrisico. Het zou goed zijn als het Ctgb de duidelijkheid krijgt of deze schorsingsbevoegdheid er op grond van art. 44 is. Of evenwel juist deze zaak daar geschikt voor is, zal het College zelf moeten afwegen. Vóór pleit: welke zaak zou dan wel geschikt zijn, tegen pleit: er zijn al genoeg (juridische en andere) afbreukrisico's.

Een schorsing op grond van art. 71 past beleidsmatig niet bij de huidige omstandigheden; die zijn niet "ernstig" genoeg.

Met een "reguliere" toepassing van art. 44 kan waarschijnlijk door een wijziging van het voorschrift met een tijdelijke maatregel hetzelfde worden bereikt als met schorsing.

Het risico van het kiezen van een onjuiste grondslag is niet alleen dat er vertraging optreedt omdat er een nieuw besluit met de dan hopelijk wel juiste grondslag moet worden gemaakt. Het eerdere besluit van het Ctgb is dan bovendien onrechtmatig. De daaruit voortvloeiende schade (gederfde omzet toelatinghouders, niet kunnen toepassen en mogelijke economische schade daardoor bij de sector) kan bij het Ctgb terecht komen. Die schade wordt uiteindelijk door EZ gedragen¹⁰. Imageschade komt daar nog bij, maar die is er altijd: gezien het complexe belangenveld waarin het Ctgb opereert zijn er altijd tegenstanders, of het nu gaat om een actie van het College of juist het achterwege laten daarvan.

De vraag is dus of het College bereid is deze risico's te dragen, in het belang van het optreden in deze zaak. Daarvoor is mede nodig dat er geen andere haalbare opties zijn en dat het optreden proportioneel etc is. Het gaat hier immers om een ultimatum remedium. Er zijn helaas geen vergelijkbare zaken waaraan het Ctgb meer zekerheid kan ontleen.

Randvoorwaarden:

- Alle denkbare opties zullen in het besluit moeten worden besproken en afgewogen. Zodat duidelijk is dat de gekozen optie het enige overgebleven redelijke alternatief is (vandaar advies LA, EZ betrekken).
- Vervolgens moet het Ctgb zo goed mogelijk onderbouwen dat deze stap van het Ctgb zorgvuldig, onontkoombaar en proportioneel is ("verwoestend redelijk").
- Ruimte geven voor inbreng vanuit de sector en de toelatinghouders.
- Op tijd rekening houden met vergelijkbare gevallen en die gelijk of juist verschillend behandelen, afhankelijk van de omstandigheden (consistentie).

Raadzaam is om een roadmap te maken om de snelheid in het traject te houden. Met daarin de duur van de inspraak, de bewijslast die het Ctgb stelt, welke opties mogelijk zijn onder welke voorwaarden, en op welke wijze en door wie dat dan kan worden aangeleverd etc. Heldere communicatie vooraf en tijdens het traject is dus heel belangrijk. Immers dergelijke trajecten hebben de neiging te verzanden in details en daardoor (veel te) lang te gaan duren. Rekken van termijnen is in het belang van betrokkenen, en dus een valkuil voor het Ctgb.

¹⁰ Er zijn met EZ op afspraken gemaakt over de kosten van bezwaar en beroep en over eventuele schadeclaims. Nog invoegen...

Opties via regelgeving (Staatssecretaris EZ, Activiteitenbesluit etc)

Route via Wgb

EZ heeft een AmvB op grond van de Wgb in voorbereiding (wijziging van het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden). Deze AmvB beoogt het gebruik van middelen met imidacloprid in de bedekte teelt in nog aan te wijzen gebieden te verbieden. Die gebiedsaanwijzing is gebaseerd op de richtlijn duurzaam gebruik in het kader van de KRW en zal het Westland en het Oostland betreffen aangezien daar (nog steeds) sprake is van normoverschrijding van imidacloprid in het oppervlaktewater. Over de mogelijke gebreken in grondslag ed is al genoeg gezegd zie oa TK¹¹

Er is op grond van de Wgb ook regelgeving mogelijk met een bredere strekking. De huidige bepalingen van het Bgb geven daar voorbeelden van. Zoals de vakbekwaamheidseisen die gekoppeld zijn aan bepaalde middelen (art. 17 en 17a) of de verplichting voor het bijhouden van de gewasbeschermingsmonitor (art. 26: gekoppeld aan gebruik of laten gebruiken, voorhanden hebben, voorraad etc.). Ook art. 27b bevat een voorbeeld: "het gebruik van een gewasbeschermingsmiddel blijft achterwege op en langs wegen etc". En natuurlijk het verbod om toe te passen met een luchtvaartuig tenzij vrijstelling (art. 29). Het lijkt dus heel goed mogelijk om bijvoorbeeld voor te schrijven dat alle glastuinbouwbedrijven (die gewasbeschermingsmiddelen toepassen of in bezit hebben etc) aangesloten moeten zijn op een werkende zuiveringsinstallatie of moeten beschikken over een gesloten circulatiesysteem (etc.). Tussenvariant is een verbod met vrijstelling zoals bij luchtvaartuigen. Die vrijstelling wordt dan pas gegeven nadat de aanwezigheid van/aansluiting op de installaties is aangetoond.

Vragen die dit oproept:

- Handhavingsvoordeel: zodra een gewasbeschermingsmiddel in de kast staat zonder dat het bedrijf de vrijstelling heeft of is aangesloten op een dergelijk systeem is er sprake van een overtreding.
- Dit voorschrift is dan losgekoppeld van imidacloprid of een andere stof. Dat lijkt in lijn met het Hoofdlijnenakkoord¹², maar is dat inderdaad het doel?
- Nodig zijn er heldere en afgebakende definities van "glastuinbouwbedrijf", "zuiveringsinstallatie" etc. Dit soort definitiekwesties is overigens ook lastig gebleken in de Ctgb-opties.
- Pm nader uitwerken.

Pm Activiteitenbesluit

Afwegingen voor en tegen regelgeving vanuit het perspectief van het Ctgb

Voordeel: voorbereiding inclusief uitwerken van de voorschriften gebeurt door EZ (bespaart tijdsbeslag, veel gedoe, risico van mislukken). Nadeel: Ctgb verliest invloed op het toelatingsbeleid, en is slechts één van de partijen die wordt geraadpleegd over de werkbaarheid van de voorgenomen voorschriften.

Let op de timing van dergelijke regelgeving (AmvB): meestal voorhangprocedure, RvSt advies, melding EU, inspraak sector kost al snel een jaar. En de inwerkingtreding mag in principe maar tweekeer per jaar: op 1 april en op 1 juli. Hoe effectief is dat in het kader van de gebleken problemen? Het Ctgb kan waarschijnlijk sneller ingrijpen. Combinatie kan ook nog?

¹¹ Nog invoegen

¹² Vindplaats invoegen

Commented [5.1.2.e]: AB wordt al aangepast met inbegrip van de 95% zuivering per 2018 en gaat per 1 januari 2017 in. 521

5.2.1

Bijlage:**wetteksten****Artikel 44 en 71 Vo (EU) 1107/2009****Art. 44**

1. Lidstaten kunnen een toelating te allen tijde opnieuw bekijken indien er aanwijzingen bestaan dat niet langer wordt voldaan aan een van de in artikel 29 genoemde eisen.

Een lidstaat herziet een toelating wanneer hij concludeert dat het mogelijk is dat de doelstellingen zoals bepaald in artikel 4, lid 1, onder a), iv), en onder b), i), en artikel 7, leden 2 en 3, van Richtlijn 2000/60/EG niet kunnen worden verwezenlijkt.

2. Wanneer een lidstaat voornemens is een toelating in te trekken of te wijzigen, licht hij de houder van de toelating in en biedt hij hem de mogelijkheid om opmerkingen te formuleren of nadere gegevens te verstrekken.

3. In voorkomend geval trekt de lidstaat de toelating in of wijzigt die, wanneer:

a) niet of niet meer wordt voldaan aan de eisen van artikel 29;

b) onjuiste of misleidende informatie is verstrekt met betrekking tot de gegevens op basis waarvan de toelating werd verstrekt;

c) niet voldaan is aan een voorwaarde in de toelating;

d) de wijze van gebruik en de gebruikte hoeveelheden kunnen worden gewijzigd op grond van de ontwikkeling van de wetenschappelijke en technische kennis; of

e) de houder van een toelating de verplichtingen uit hoofde van deze verordening niet nakomt.

4. Wanneer een lidstaat overeenkomstig lid 3 een toelating intrekt of wijzigt, licht hij de houder van de toelating, de andere lidstaten, de Commissie en de Autoriteit onmiddellijk in. De andere lidstaten die tot dezelfde zone behoren, trekken de toelating dan eveneens in of wijzigen haar dienovereenkomstig, met inachtneming van nationale voorwaarden en risicobeperkende maatregelen, behalve in gevallen waarin artikel 36, lid 3, tweede, derde en vierde alinea, is toegepast. Artikel 46 is in voorkomend geval van toepassing.

Artikel 71 - Andere noodmaatregelen

1. Wanneer een lidstaat de Commissie officieel in kennis stelt van de noodzaak om noodmaatregelen te nemen en er geen maatregelen zijn genomen overeenkomstig artikel 69 of 70, kan de lidstaat voorlopige beschermende maatregelen nemen. In dat geval stelt hij de overige lidstaten en de Commissie onverwijld daarvan in kennis.

2. De Commissie legt de aangelegenheid binnen dertig werkdagen volgens de regelgevingsprocedure van artikel 79, lid 3, voor aan het bij artikel 79, lid 1, ingestelde comité met het oog op de verlenging, wijziging of intrekking van de nationale voorlopige beschermende maatregelen.

3. De lidstaat mag zijn tijdelijke beschermende nationale maatregelen handhaven tot communautaire maatregelen zijn vastgesteld.

Artikel 39 Wgb Tijdelijk beperken of verbieden

Het college kan ter uitvoering van artikel 71, eerste lid, van verordening (EG) 1107/2009 het op de markt brengen of het gebruik van een toegelaten gewasbeschermingsmiddel, met inbegrip van met een gewasbeschermingsmiddel behandeld zaaizaad, of een goedgekeurde werkzame stof, beschermstof, synergist of formuleringshulpstof tijdelijk beperken of verbieden, indien er duidelijke aanwijzingen bestaan dat het gewasbeschermingsmiddel, het met een gewasbeschermingsmiddel behandelde zaaizaad of de stof een ernstig risico inhoudt voor de gezondheid van mens en dier of voor het milieu.

Tekst email 7 juni 2016 van de LA

Zoals afgesproken, hierbij onze eerste – rudimentaire – bevindingen in relatie tot de centrale vraag of art. 44 van Verordening 1107/2009 grondslag biedt voor een tijdelijke maatregel.

Bij gebrek aan een toelichting op art. 44 en zonder vooralsnog relevante jurisprudentie te hebben gevonden, zijn dit onze bevindingen.

Om het minste juridische risico te lopen, verdient aanbeveling om aan te sluiten bij de letterlijke tekst van art. 44 en daarom niet te spreken over een ‘tijdelijke schorsing’ maar over een wijziging van een voorwaarde waarin een tijdelijke maatregel wordt getroffen. Artikel 44, lid 3 onder c van de Verordening lijkt hiertoe een goede grondslag te bieden aangezien duidelijk is dat niet aan de voorwaarden/voorschriften van de toelatingen voor bedekte teelt wordt voldaan. Andere grondslagen in art. 44 lid 3 lijken niet van toepassing op onderhavig geval. Overigens doet art. 44 lid 1 van de Verordening een verwijzing naar Richtlijn 2000/60 (bijvoorbeeld art. 4, lid 1 onder a) die onder meer ziet op de bescherming van oppervlaktewater. Hierin ligt wellicht een extra argument om ten aanzien van de bedekte teelt in relatie tot waterzuivering de voorschriften (tijdelijk) aan te scherpen.

Uit artikel 31, lid 2 van de Verordening volgt overigens dat voorwaarden kunnen worden gesteld voor het op de markt brengen als het gebruik ervan. Dat onderscheid is feitelijk ook gemaakt in de voorwaarden die verbonden zijn aan de toelating van bijvoorbeeld het middel Admire zoals je ons toezond.

Wij hebben een parallel getrokken met Nederlandse jurisprudentie en daarbij een uitspraak gevonden die in zekere zin vergelijkbaar is met het doel wat jullie beogen: een tijdelijke voorwaarde creëren tot de situatie dat wordt voldaan aan de oorspronkelijke voorwaarde. In dit verband wijzen wij op een uitspraak van de Rechtbank Arnhem.

De rechtbank Arnhem heeft op 1 oktober 2010 geoordeeld dat een tijdelijke voorwaarde kan worden opgelegd. De voorwaarde hield in dat in het kader van de brandveiligheid tijdens de openstelling van het pand ten minste twee brandwachten aanwezig moesten zijn die voldeden aan de gestelde functie-eisen en instructies tot het moment dat de gebreken verholpen waren (Rb Arnhem 1 oktober 2010, ECLI:NL:RBARN:2010:BN8863). Deze uitspraak is later bekrachtigd door de Afdeling (AbRvS 9 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU3728).

Wij denken aan een soortgelijke oplossing voor de bedekte teelt in relatie tot toelatingen met toepassing van imidacloprid. Dat betekent dus dat via de reguliere procedure van art. 44 (met hoor- en wederhoor) een nieuw tijdelijk voorschrift aan de toelatingen verbonden zou kunnen worden. Die tijdelijkheid zou eruit kunnen bestaan dat op voorhand een periode wordt aangegeven waarvoor de voorwaarde geldt (bijvoorbeeld tot 1 januari 2018) maar eveneens kan worden gedacht om e.e.a. zodanig te formuleren dat het moment waarop de voorwaarde vervalt afhangt van het moment waarop een bepaald doel wordt bereikt. Dit laatste kan alleen maar mits op voorhand duidelijk is dat dat moment objectief vast te stellen is. Op die manier blijf je binnen de kaders die de Verordening biedt (en dus juridisch veilig) terwijl toch wordt bereikt dat een tijdelijke situatie wordt gecreëerd om de situatie zoals die nu bestaat, te repareren.