

Het voorzorgsbeginsel en de toelating van gewasbeschermingsmiddelen

Het voorzorgsbeginsel is een politiek-bestuurlijk uitgangspunt voor de omgang met risico's en wetenschappelijke onzekerheden. Voor gewasbeschermingsmiddelen heeft de Europese wetgever dit beginsel vertaald naar een concreet toelatingsstelsel, waarin is vastgelegd onder welke voorwaarden stoffen en middelen kunnen worden goedgekeurd of toegelaten. Dit stelsel is het resultaat van een politieke en beleidsmatige afweging over het gewenste beschermingsniveau en de beschikbaarheid van gewasbeschermingsmiddelen voor de landbouw. De taak van de toelatingsautoriteit is vervolgens om te beoordelen of individuele stoffen en middelen voldoen aan de voorwaarden die de wetgever heeft vastgesteld.

Hoe het voorzorgsbeginsel is verankerd in de Europese toelatingssystematiek

De toelatingssystematiek van Verordening (EG) nr. 1107/2009 is een concrete uitwerking van het voorzorgsbeginsel. Dit beginsel komt op meerdere niveaus tot uiting.

Ten eerste in het uitgangspunt van het stelsel. Een gewasbeschermingsmiddel mag alleen worden toegelaten wanneer is aangetoond dat het voldoet aan de wettelijke eisen. In die zin geldt het principe: *niet toelaten, tenzij*. Dit is vastgelegd in artikel 1, lid 4 van de verordening. De bewijslast ligt daarbij primair bij de aanvrager van een toelating. Lidstaten worden niet verhinderd het voorzorgsbeginsel toe te passen bij wetenschappelijke onzekerheden (tweede deel van artikel 1, lid 4).

Daarnaast komt het voorzorgsbeginsel tot uiting in de wijze waarop de criteria voor goedkeuring en toelating zijn vormgegeven. Deze criteria omvatten een breed spectrum aan mogelijke risico's voor mens, dier en milieu die worden getoetst aan wettelijke normen volgens Europees vastgestelde richtsnoeren. De verordening bevat daarnaast zogenaamde exclusiecriteria. Werkzame stoffen met bepaalde gevaarseigenschappen, zoals kankerverwekkende of hormoonverstorende eigenschappen, komen uit voorzorg in beginsel niet voor goedkeuring in aanmerking wanneer deze eigenschappen volgens de daarvoor geldende wetenschappelijke criteria zijn vastgesteld. Anders dan bij de risicogebaseerde criteria wordt daarbij niet beoordeeld of er daadwerkelijk een risico optreedt bij het bedoelde gebruik.

Ten slotte werkt het voorzorgsbeginsel ook na een individueel toelatingsbesluit door. Stoffen en middelen worden periodiek herbeoordeeld op basis van de meest recente wetenschappelijke inzichten. Daarnaast kunnen nieuwe wetenschappelijke inzichten aanleiding geven tot een tussentijdse herbeoordeling wanneer er concrete aanwijzingen zijn dat niet langer aan de wettelijke voorwaarden wordt voldaan. In Nederland worden bijvoorbeeld middelen herbeoordeeld als uit monitoringsgegevens blijkt dat de toelatingsnorm in het oppervlaktewater

structureel wordt overschreden.¹ Ook loopt momenteel een herbeoordeling van 46 gewasbeschermingsmiddelen op basis van PFAS-stoffen, naar aanleiding van nieuwe gegevens over de vorming van TFA (trifluorazijnzuur), een persistent afbraakproduct dat mogelijk boven de norm in het grondwater terechtkomt.²

Het toelatingsstelsel, dat in de Verordening (EG) nr. 1107/2009 is vastgelegd, is het resultaat van politieke en beleidsmatige afweging en besluitvorming. Bij een individueel toelatingsbesluit staat daarom niet opnieuw deze afweging centraal, maar de vraag of de aanvrager heeft aangetoond dat aan de in de verordening vastgestelde toelatingsvoorwaarden wordt voldaan. Uiteraard worden daarbij onzekerheden betrokken.

Onzekerheid leidt niet automatisch tot een verbod

Het voorzorgsbeginsel heeft per definitie betrekking op situaties waarin wetenschappelijke onzekerheid bestaat. Die onzekerheid mag geen reden zijn om risico's te negeren, maar betekent evenmin dat maatregelen *moeten* worden getroffen of dat activiteiten of producten automatisch moeten worden verboden.³ Absolute zekerheid over alle effecten van een gewasbeschermingsmiddel is in de praktijk niet haalbaar.

Ook binnen de toelatingssystematiek leidt wetenschappelijke onzekerheid niet automatisch tot afwijzing of intrekking van een toelating. Nieuwe inzichten kunnen aanleiding geven om een bestaande goedkeuring of toelating opnieuw te beoordelen, maar anders dan bij een reguliere goedkeuring of toelating ligt de bewijslast dan bij de toelatingsautoriteit om aan te tonen dat een toegelaten middel niet langer voldoet. Hiervoor zijn concrete gegevens nodig over een specifieke stof of middel. Als onvoldoende kan worden onderbouwd dat niet langer aan de wettelijke voorwaarden wordt voldaan, is onzekerheid op zichzelf geen grond voor afwijzing of intrekking.

Wetenschappelijke onzekerheid kan en moet soms wél aanleiding geven om aanvullend onderzoek uit te voeren of de beoordelingsmethodiek verder te ontwikkelen. Nieuwe kennis en inzichten kunnen leiden tot aanpassing van beoordelingsmethoden, richtsnoeren of wettelijke vereisten.

Ten slotte kunnen nieuwe inzichten en onzekerheden ook aanleiding geven tot aanvullende beleidsmatige maatregelen buiten de toelating. Dergelijke maatregelen kunnen bijvoorbeeld

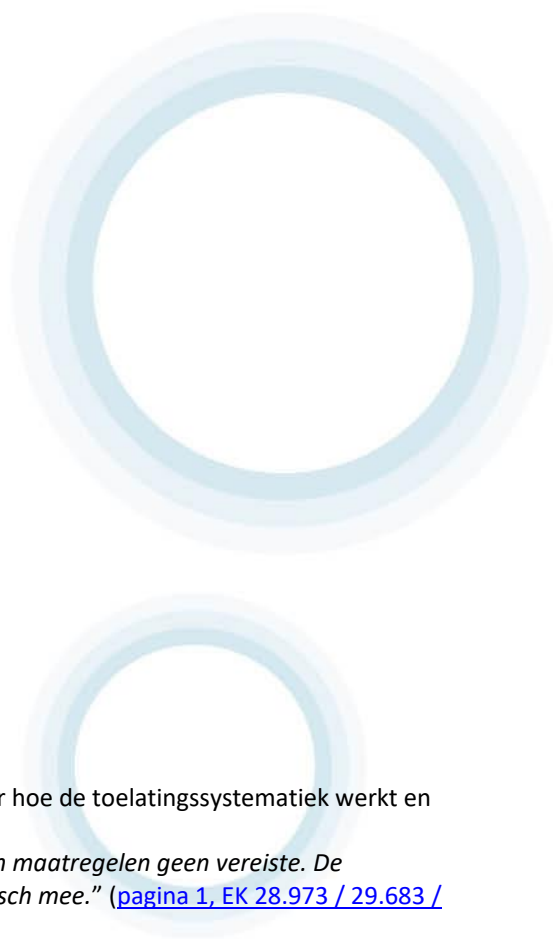
¹ [Herbeoordeling middelen met norm-overschrijdende stoffen afgerond | College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden](#)

² [Ctgb gaat middelen met PFAS opnieuw beoordelen | College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden](#)

³ Zie ook [Brief van de vice-president van de Raad van State met de voorlichting over adviezen Gezondheidsraad inzake gezondheidsrisico's rondom geitenhouderijen \(EK 28.973 / 29.683 / 32.793, Z\)](#)

betrekking hebben op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in specifieke situaties of in het kader van de ruimtelijke ordening.⁴

Zoals de Raad van State heeft benadrukt, volgt uit de toepasselijkheid van het voorzorgsbeginsel niet automatisch dat maatregelen moeten worden genomen.⁵ Eerst moet worden beoordeeld óf maatregelen wenselijk zijn, en zo ja welke maatregelen evenredig en proportioneel zijn. De reactie op wetenschappelijke onzekerheid kan daarom uiteenlopen van nader onderzoek en verdere methodiekontwikkeling tot aanvullende maatregelen, zoals gebruiksbepkeringen, ruimtelijke maatregelen of een verbod. De keuze welke aanvullende maatregelen passend zijn, is uiteindelijk geen wetenschappelijke maar een politieke en beleidsmatige keuze.



⁴ Zie ook het Ctgb-position paper [Van toelating naar afweging](#), over hoe de toelatingssystematiek werkt en hoe deze zich verhoudt tot aanvullende maatregelen.

⁵ “Als het voorzorgsbeginsel van toepassing is, dan is het treffen van maatregelen geen vereiste. De toepasselijkheid van het voorzorgsbeginsel brengt dat niet automatisch mee.” ([pagina 1, EK 28.973 / 29.683 / 32.793, Z](#))