

Kenmerk	W11.01.0669/V
Datum advies	22 maart 2002
Vindplaats	Kamerstukken II 2001/02, 28 358, nr A

Volledige tekst

Voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 (verbetering van de handhaving en bepalingen inzake uitbreidingstoelatingen).

Bij Kabinetsmissive van 14 december 2001, no.01.005974, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, J.F. Hoogervorst, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 (verbetering van de handhaving en bepalingen inzake uitbreidingstoelatingen).

Het wetsvoorstel strekt ertoe de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 (Bmw) op een aantal onderdelen te wijzigen. Deze wijzigingen hebben betrekking op het verbeteren van de handhavingsmogelijkheden, de introductie van bestuurlijke handhaving, het aanpassen van de uitbreidingstoelatingen en van de bepalingen aangaande de afleverings- en opgebruiktermijnen.

Hoewel het oogmerk, de Bmw op de genoemde onderdelen aan te passen, gelet op de in de praktijk gerezen problemen, positief kan worden gewaardeerd, is de Raad van State van oordeel dat het voorstel in de huidige vorm moet worden afgewezen, omdat het onvoldoende rekening houdt met de richtlijn(en) ter uitvoering waarvan de Bmw strekt.

Het betreft hier richtlijn nr.91/414/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen (PbEG L 230) (hierna: gewasbeschermingsrichtlijn) en richtlijn nr.98/8/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 februari 1998 betreffende het op de markt brengen van biociden (PbEG L 123) (hierna: biocidenrichtlijn). Wijziging van de Bmw in verband met de implementatie van laatstgenoemde richtlijn ligt nog ter behandeling in de Eerste Kamer der Staten-Generaal. (zie noot 1) De systematiek van deze richtlijn loopt in belangrijke mate parallel met het systeem van de gewasbeschermingsrichtlijn.

Bij de gewasbeschermingsrichtlijn is, gelet op het feit dat het een maatregel van gemeenschappelijke landbouwpolitieke aard betreft, sprake van volledige harmonisatie. De richtlijn omschrijft de te treffen maatregelen, verband houdende met de inrichting van de wetgeving aangaande de toelatingssystematiek en -gronden met betrekking tot gewasbeschermingsmiddelen, nauwkeurig en laat voor wat dat betreft geen inhoudelijke keuzes aan de lidstaten over. Wel staat het hun vrij om vorm en middelen te kiezen zolang het te bereiken resultaat maar gerealiseerd wordt. (zie noot 2)

De biocidenrichtlijn lijkt in overweging 10 van de considerans enige ruimte toe te laten.

Daarin wordt overwogen dat de lidstaten niet mag worden verhinderd nadere eisen te stellen aan het gebruik van biociden, voorzover die extra eisen in overeenstemming zijn met het gemeenschapsrecht en in het bijzonder niet strijdig zijn met de bepalingen van deze richtlijn en dienen ter bescherming van het milieu en de gezondheid van mens en dier, bijvoorbeeld door epidemiebeheersing en bescherming van voedsel en diervoeders. Zoals de Raad echter heeft overwogen in zijn advies van 8 november 2001 inzake het amendement van de leden Van Ardenne-van der Hoeven, Udo en Feenstra bij eerdergenoemd voorstel van wet tot wijziging van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962, is deze ruimte, gelet op de inhoud van de biocidenrichtlijn, beperkt tot hetgeen in het kader van artikel I, derde lid, is toegestaan.

De Raad heeft in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel een passage gemist waarin een beschouwing wordt gegeven omtrent de toetsing aan vorengenoemde richtlijnen. In die gevallen dat bij toetsing door de Raad het hem gebleken is dat de in de richtlijnen geboden ruimte onvoldoende is voor de voorgestelde regeling heeft dit aanleiding gegeven tot het maken van opmerkingen.

Dit heeft tot de conclusie geleid dat de intentie om het reële probleem van een tekort aan effectieve gewasbeschermingsmiddelen (hetgeen het illegaal gebruik van die middelen in de hand werkt) aan te pakken op zichzelf kan worden onderschreven, maar dat de wijze waarop moet worden afgewezen. De Raad geeft in overweging het wetsvoorstel zodanig te wijzigen dat de daarin gegeven oplossing blijft binnen de kaders van beide richtlijnen.

1. Artikel 2

a. Ingevolge het voorgestelde derde lid, aanhef en onder a, van artikel 2 Bmw wordt de uitzondering van het verbod op het afleveren, voorhanden of in voorraad hebben van niet-toegelaten bestrijdingsmiddelen beperkt tot fabrikanten, importeurs en handelaren. Toepassers vallen dus niet langer onder deze uitzondering. Daarmee wordt beoogd in het bijzonder het illegaal gebruik van bestrijdingsmiddelen in grensgebieden tegen te gaan. Artikel 3, tweede lid, van de gewasbeschermingsrichtlijn bepaalt dat de lidstaten de productie, de opslag en het verkeer van gewasbeschermingsmiddelen die op hun grondgebied niet zijn toegelaten, niet mogen belemmeren indien deze middelen zijn bestemd om in een andere lidstaat te worden gebruikt. Voorwaarde hierbij is dat dit middel in die andere lidstaat wel is toegelaten en dat de voorschriften inzake controle daar worden nageleefd.

Het vorenstaande betekent dat de nu voorgestelde regeling waarin de uitzondering van artikel 2, derde lid, onder a, niet geldt voor het voorhanden of in voorraad hebben door toepassers voorzover de toepassing ten behoeve van zelfgebruik zal plaatsvinden in het buitenland, zich niet verdraagt met artikel 3, tweede lid, van de gewasbeschermingsrichtlijn. De Raad geeft in overweging het artikelonderdeel zodanig aan te passen dat aan het vorenstaande bezwaar tegemoet wordt gekomen.

b. Voorts wordt voorgesteld onderdeel a van het derde lid van artikel 2 uit te breiden met de mogelijkheid niet toegelaten middelen die bestemd zijn om te worden vernietigd, nog in voorraad te hebben tot het moment van vernietiging.

De Raad heeft zich afgevraagd waarom een aanvulling zoals voorgesteld nodig wordt geoordeeld, nu ter uitvoering van artikel 4, zesde lid, van de gewasbeschermingsrichtlijn in artikel 2, vijfde en zesde lid, Bmw hierin voorzien wordt. Op grond van genoemde artikelen kan een bestrijdingsmiddel dat niet meer is toegelaten, nog in voorraad of voorhanden

worden gehouden, waarbij tevens regelen kunnen worden gesteld omtrent de verwijdering binnen een bepaald tijdvak. In het licht van het vorenstaande beveelt de Raad aan de wijziging te heroverwegen.

c. In het voorgestelde onderdeel b van artikel 2, derde lid, wordt een uitzondering gemaakt voor het gebruiken ter bewerking van zaaizaad dat niet voor de Nederlandse markt bestemd is, met bestrijdingsmiddelen die daarvoor in Nederland niet zijn toegelaten.

Nu het niet betreft een gewasbeschermingsmiddel dat voor de uitvoer bestemd is (dat geldt alleen voor het zaaizaad) en voorts het gebruik in het geheel niet is vrijgesteld (dat geldt alleen voor productie, opslag en verkeer), biedt artikel 3, tweede lid, van de gewasbeschermingsrichtlijn geen ruimte voor een voorschrift zoals voorgesteld.

Het stellen van nadere eisen, zoals in de toelichting aangeduid kan, deze discrepantie niet wegnemen. Het artikelonderdeel dient heroverwogen te worden.

2. Artikel 5

a. Ingevolge het nieuwe zevende en achtste lid van artikel 5 wordt de toelating- en registratiehouder de mogelijkheid geboden uitbreiding aan te vragen van de doeleinden waarvoor een bestrijdingsmiddel dat een reeds bestaande werkzame stof bevat, gebruikt mag worden. De beoordeling van zo'n aanvraag zal plaatsvinden aan de hand van de stand van de wetenschappelijke en technische kennis op het tijdstip waarop het betrokken middel (of een ander bestrijdingsmiddel dat dezelfde werkzame stof bevat en is toegelaten of geregistreerd voor een vergelijkbaar doeleinde) laatstelijk is beoordeeld. Kort gezegd komt het nieuwe systeem erop neer dat beoordeling van de uitbreiding plaatsvindt aan de hand van de gegevens en criteria zoals die golden op het moment van beoordeling van het oorspronkelijke middel.

Hiervoor is gekozen omdat voor het aanvragen van een toelating voor nieuwe bestrijdingsmiddelen geactualiseerde dossiergegevens vereist zijn, hetgeen hoge kosten met zich brengt, zodat veelal daarvan wordt afgezien. Het ontbreken van een effectief middelenpakket kan weer illegaal gebruik van bestrijdingsmiddelen in de hand werken. (zie noot 3)

De mogelijkheid een verzoek om uitbreiding van de gebruiksdoeleinden in te dienen is volgens artikel 9, eerste lid, van de gewasbeschermingsrichtlijn voorbehouden aan wetenschappelijke instanties, beroepsorganisaties en beroepsgebruikers. Dit voorschrift is geïmplementeerd in artikel 5, zesde lid, Bmw.

Omdat een zo algemeen geformuleerde uitbreidingstoelating als wordt voorgestaan niet kan worden gebaseerd op artikel 9, wordt deze blijkens paragraaf 4 van de toelichting gebaseerd op artikel 8, tweede lid, van de gewasbeschermingsrichtlijn. Dit artikel voorziet in de mogelijkheid van toelating van gewasbeschermingsmiddelen met bestaande werkzame stoffen tot 26 juli 2003. Dit voorschrift bevat overgangsrecht voor de periode dat de werkzame stoffen nog niet op bijlage I bij de gewasbeschermingsrichtlijn zijn opgenomen en is geïmplementeerd in artikel 25 Bmw. Op grond van artikel 8, tweede en derde lid, van de gewasbeschermingsrichtlijn mag worden afgeweken van artikel 4, eerste lid, onderdeel a (vermelding op bijlage I bij de gewasbeschermingsrichtlijn en voldoen aan de uniforme beginselen van bijlage VI bij de gewasbeschermingsrichtlijn), maar blijven de andere toelatingsvoorwaarden onverkort van toepassing (artikel 4, eerste lid, onderdelen b tot en met f). (zie noot 4) Dit betekent dat de beoordeling van een uitbreiding van de doeleinden waarvoor een bestrijdingsmiddel mag worden gebruikt (dat immers een wijziging is ten opzichte van het oorspronkelijke gebruik dat van het middel mocht worden gemaakt, zoals

dat bij de toelating is geformuleerd (*zie noot 5*), zal moeten plaatsvinden aan de hand van het onderzoek van het dossier en op grond van de stand van de wetenschappelijke en technische kennis op dat moment, zoals onderdeel b van het eerste lid van artikel 4 van de gewasbeschermingsrichtlijn voorschrijft. Uit de bewoordingen van de gewasbeschermingsrichtlijn kan naar het oordeel van de Raad niet worden afgeleid dat van de onderdelen b tot en met f en de subonderdelen in geval van uitbreiding kan worden afgeweken, ook niet als de minister op dit punt regels zou stellen. Het voortbestaan van het middel is alleen mogelijk gemaakt zoals het op de markt was voor 25 juli 1993.

Ook de nadere uitwerking zoals neergelegd in het nieuw voorgestelde achtste lid van artikel 5, waarin een uitzondering wordt opgenomen voor de volksgezondheidsaspecten, die zullen worden beoordeeld op het moment van de aanvraag aan de hand van de actuele stand van de wetenschappelijke en technische kennis, kan de bezwaren zoals hiervoor genoemd niet wegnemen.

De Raad is van oordeel dat de artikelleden heroverwogen dienen te worden.

b. Voorts wordt in het achtste lid mede een regeling opgenomen voor de uitbreidingstoelatingen in het kader van het wetenschappelijk onderzoek (verwijzing naar het zesde lid). Hiervoor is gekozen omdat ook voor deze derden het bestaande stelsel niet toereikend is. (*zie noot 6*)

Het van toepassing zijnde artikel 9, eerste lid, van de gewasbeschermingsrichtlijn laat wel uitzonderingen toe, maar deze betreffen alleen de voldoende werkzaamheid en aanvaardbare uitwerking van de gewasbeschermingsmiddelen op planten of plantaardige producten (artikel 4, eerste lid, onderdeel b, onder i en ii, van de gewasbeschermingsrichtlijn). Aan de overige toelatingsvereisten wordt onverkort de hand gehouden en deze omvatten meer dan uitsluitend de volksgezondheidsaspecten. (*zie noot 7*) Ook op dit onderdeel wordt derhalve naar het oordeel van de Raad niet voldaan aan de gewasbeschermingsrichtlijn.

c. In dit verband wijst het college nog op het volgende. Uit het rapport "Het terugdringen van illegaal gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de glastuinbouw" van de Commissie Gewasbescherming Glastuinbouw (commissie-Alders) van oktober 2000, dat ook in de paragrafen 1 en 4 van de memorie van toelichting wordt vermeld, blijkt dat een belangrijke kostenbesparing zou kunnen worden gerealiseerd door vereenvoudiging van de dossiervereisten, waardoor zowel de kosten voor het samenstellen van het dossier als die voor de beoordeling kunnen worden gereduceerd. (*zie noot 8*) Wat het eerste onderdeel betreft ligt het zwaartepunt van de aanpassing bij de Europese Commissie, terwijl bovendien het College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen hiermee in de pas loopt. Wat de toelatingsprocedure betreft wordt gewezen op de noodzaak van harmonisatie door de Europese Commissie en voorts op de mogelijkheid de kosten te reduceren door onder meer het berekenen van vaste tarieven, verlaging van tarieven dan wel financiering door middel van een fondsconstructie.

De Raad constateert dat in de toelichting aan deze aspecten geheel wordt voorbijgegaan. Dit klemmt temeer nu ook uit de nota Zicht op gezonde teelt (*zie noot 9*) blijkt dat het probleem mede ligt in de kritischer invulling van de risicobeoordeling in vergelijking met andere lidstaten en voorts extra bijdragen worden toegekend aan het Fonds kleine toepassingen. Mede in het licht van het vorenstaande vereist de nu gekozen oplossing een draagkrachtiger motivering.

d. Voorts wordt nog gewezen op de in artikel 8 van de richtlijn bedoelde overgangsperiode van 12 jaar, die eindigt op 25 juli 2003. In paragraaf 4, slot, van de toelichting wordt daarover

opgemerkt dat in Europees verband reeds is voorgesteld deze datum te verlengen. In de beantwoording naar aanleiding van de nota Zicht op gezonde teelt (*zie noot 10*) wordt expliciet gesteld dat de datum zal worden gewijzigd tot eind 2008. Indien echter om welke reden dan ook hiertoe niet wordt besloten, moet betwijfeld worden of, nog afgezien van andere hiervoor genoemde bezwaren, wijziging op dit onderdeel wel zinvol is.

Ten slotte wordt in dat verband in de toelichting ook vermeld dat uitbreidingstoelating geen andere toepassingswijzen zal betreffen dan de toepassingswijze van de hoofdtoelating. Een voorschrift van die strekking behoort naar de mening van de Raad opgenomen te worden in de wet zelf.

3. Artikel 11

Dit artikel, dat voorziet in een verbod om toegelaten bestrijdingsmiddelen af te leveren, voorhanden of in voorraad te hebben, indien niet wordt voldaan aan bepaalde eisen met betrekking tot informatie op of bij de verpakking, is aangepast in verband met problemen bij de handhaving.

In de artikelsgewijze toelichting wordt opgemerkt dat het voorgestelde artikel, evenals het huidige, niet van toepassing is op gebruikers van bestrijdingsmiddelen.

Weliswaar wordt in het eerste lid het gebruiken niet onder het verbod gebracht (*zie noot 11*), maar door in het tweede lid de uitzondering van het voorhanden hebben of in voorraad te hebben alleen te betrekken op fabrikanten, importeurs en handelaren, is niet gewaarborgd dat ook gebruikers van dit verbod zijn vrijgesteld.

De Raad geeft in overweging het artikel aan te vullen. (*zie noot 12*)

4. Handhaving

a. Ingevolge het nieuwe artikel 16e wordt het mogelijk naast de reeds bestaande strafrechtelijke handhaving (via de Wet op de economische delicten) overtreding van voorschriften langs bestuurlijke weg te bestrijden. Zo kan op grond van het derde lid van artikel 16e ook een vergunning worden ingetrokken indien gehandeld wordt in strijd met het bij of krachtens de wet bepaalde.

Anders dan bij het eerste lid, waarin de intrekking het gevolg is van het overtreden van vergunningsvoorschriften, is hier sprake van een maatregel met een punitief karakter, zoals uit de artikelsgewijze toelichting bij dit artikel kan worden opgemaakt.

De Raad wijst erop dat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens een intrekking op grond van het eerste lid onder omstandigheden ook als een criminal charge zou kunnen aanmerken, aangezien dit Hof bij zijn beoordeling of een sanctie als criminal charge moet worden aangemerkt mede de gevolgen van het toepassen van die sanctie pleegt te betrekken.

Uit de memorie van toelichting blijkt niet dat bij de keuze voor beide instrumenten met die mogelijkheid is rekening gehouden.

De Raad beveelt aan in de toelichting hieraan aandacht te besteden.

b. Over de inzet van de verschillende handhavingsinstrumenten door de onderscheiden handhavingsdiensten zullen afspraken worden gemaakt. Paragraaf 3, onder d, van de toelichting merkt hierover op dat dit handhavingsarrangement gereed zal zijn op het moment van indiening bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Op dit onderdeel is het wetsvoorstel onvoldoende gemotiveerd, nu op dit moment geen schatting kan worden gemaakt hoeveel kosten met deze operatie gemoeid zullen zijn, mede in relatie tot de belasting van de rechterlijke macht.

In ieder geval dient bedoelde passage geactualiseerd te worden.

5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State heeft mitsdien bezwaar tegen het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet aldus te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Vice-President van de Raad van State

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 22 maart 2002, no.W11.01.0669/V, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- Artikel 2b in overeenstemming brengen met het wetsvoorstel tot wijziging van de Bestrijdingsmiddelenwet dat strekt ter implementatie van de biocidenrichtlijn (kamerstukken 27 085).
- Artikel 2b, eerste lid, zodanig formuleren dat de aanwezigheid van werkzame stoffen alleen wordt verboden indien deze niet zijn aangewezen in bijlage I bij de richtlijn, zodat een correcte aansluiting op de richtlijn en op artikel 4a van de Bestrijdingsmiddelenwet wordt verkregen.
- Het verdient aanbeveling de term toestemming in artikel 16e te vermijden (aanwijzing 125 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)).
- In artikel III aanwijzing 246, tweede lid, Ar in acht nemen.
- Artikel IV in overeenstemming brengen met aanwijzing 180, onder C, Ar.
- In de toelichting (bladzijde 7) bedragen in guldens wijzigen in euro's.
- In de toelichting op artikel II ook melding maken van het invoegen van artikel 2a in artikel 1a van de Wet op de economische delicten.

Nader rapport (reactie op het advies) van 26 april 2002

De Raad heeft een aantal opmerkingen gemaakt omtrent het onderhavige voorstel van wet. In het navolgende ga ik, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, J.F. Hoogervorst, op de gemaakte opmerkingen in.

Alvorens hiertoe over te gaan hecht ik er aan om naar aanleiding van het door de Raad gestelde het volgende naar voren te brengen.

De Raad van State geeft voorafgaand aan zijn inhoudelijke advies een uiteenzetting waarin hij aangeeft dat het wetsvoorstel in de huidige vorm moet worden afgewezen, omdat het onvoldoende rekening houdt met de richtlijn(en) ter uitvoering waarvan de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 (Bmw) strekt. Daarbij merkt de Raad onder meer op dat richtlijn nr. 91/414/EG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen (PbEG L 230)

(hierna: gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn) een volledige harmonisatie beoogt en geen inhoudelijke keuzes aan de lidstaten overlaat. Met betrekking tot de biocidenrichtlijn (richtlijn nr. 98/8/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 februari 1998 betreffende het op de markt brengen van biociden; PbEG L 123) maakt de Raad onder verwijzing naar zijn eerder advies omtrent het amendement van de leden Van Ardenne-Van der Hoeven, Udo en Feenstra (Kamerstukken II, 2001-2002, 27 085, nr. 7) bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 ter implementatie van de biocidenrichtlijn (Kamerstukken II, 2001-2002, 27 085, B) - welk amendement door de regering is afgewezen, in tegenstelling tot het amendement van de leden Udo en Feenstra (Kamerstukken II, 2001-2002, 27 085, nr. 9) - een soortgelijke opmerking. De Raad geeft aan in dat verband in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel een passage te hebben gemist waarin een beschouwing wordt gegeven omtrent de toetsing van het wetsvoorstel aan vorengenoemde richtlijnen. De conclusie van de Raad dat met het stelsel van de gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn en de biocidenrichtlijn een volledige harmonisatie van de toelating van bestrijdingsmiddelen wordt beoogd, kan ik onderschrijven. De Raad mist echter een beschouwing aangaande deze richtlijnen. Kennelijk ten onrechte ben ik er van uitgegaan dat met de vierde alinea van paragraaf 4 van het Algemeen deel van de memorie van toelichting in de tekst zoals die aan de Raad is voorgelegd, en de enkele verwijzing naar eerdergenoemd wetsvoorstel ter implementatie van de biocidenrichtlijn hieraan voldaan zou kunnen zijn. Zowel daaruit als uit eerdere stukken omtrent deze materie, waaronder de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot implementatie van de gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn (Kamerstukken II 1992/1993, nr. 3), de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 (landbouwkundig onmisbare gewasbeschermingsmiddelen) (Kamerstukken II, 1999/2000, nr.3) - waarin overigens een soortgelijke voorziening is getroffen en waarover de Raad (uiteraard) eveneens geadviseerd heeft - en de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot implementatie van de biocidenrichtlijn (Kamerstukken II, 1999/2000, 27 085, nr. 3), is op te maken dat de richtlijnen met betrekking tot gewasbeschermingsmiddelen en biociden de beoogde volledige harmonisatie gefaseerd en pas op termijn zullen bereiken en dat tot aan het bereiken daarvan aan de lidstaten de nodige ruimte wordt gelaten met betrekking tot middelen die gebaseerd zijn op bestaande nog niet in Europees kader beoordeelde werkzame stoffen. Het is deze ruimte waarop de in het onderhavige wetsvoorstel geboden voorziening voor uitbreidingstoelatingen is gebaseerd. Gelet op de opmerking van de Raad van State is aan de omissie van een voldoende uiteenzetting van de werking en inhoud van de richtlijnen op dit punt tegemoet gekomen. Paragraaf 4 van de memorie van toelichting is hierop aangepast en aangevuld. Zowel daaruit als ook uit de hiernavolgende inhoudelijke behandeling van de opmerkingen van de Raad (onder punt 2.a) moge blijken dat niet alleen de intentie om het reële probleem van een tekort aan effectieve bestrijdingsmiddelen aan te pakken zou kunnen worden onderschreven, maar dat de voorgestelde regeling ook binnen de kaders van de beide genoemde richtlijnen blijft.

1.a. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangepast. De voorgestelde wijziging van artikel 2, derde lid, onderdeel a, van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 blijft achterwege. Hierdoor blijft de huidige regeling, waarin gebruikers de mogelijkheid hebben om niet toegelaten bestrijdingsmiddelen die voor het buitenland bestemd zijn, in Nederland voorhanden of in voorraad te houden, mits wordt voldaan aan de in het Besluit uitvoer bestrijdingsmiddelen opgenomen administratieverplichtingen, gehandhaafd. De handhaving zal op dit punt worden geïntensiveerd. De sector zal hierop worden gewezen.

1.b. Nu een voorziening op dit punt vorm kan worden gegeven op basis van artikel 2, zesde lid, van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962, wordt afgezien van de voorgestelde aanvulling van artikel 2, derde lid. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn hierop aangepast.

1.c. Het is de vraag of de richtlijn deze materie daadwerkelijk beoogt te regelen. De Raad van State kan worden toegegeven dat de richtlijn op dit punt ruimte voor twijfel openlaat. Mede gelet op het feit dat, nadat onderhavig wetsvoorstel bij de Raad van State aanhangig werd gemaakt, de Raad van de Europese Unie in het kader van de rapportage van de Commissie van de Europese Gemeenschappen over de voortgang van de harmonisatie heeft opgeroepen tot een wijziging van de gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn op dit punt, heb ik afgezien van het voorgestelde artikel 2, derde lid, onderdeel b. Later dit jaar zal duidelijk worden of en hoe de Commissie van de Europese Gemeenschappen dit voorstel overneemt, waarna een oplossing voor deze problematiek zal worden uitgewerkt die overeenstemt met de Europese beleidsvoering op dit punt.
Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn hierop aangepast.

2.a. De opmerkingen van de Raad van State over de in het voorgestelde artikel 5, zevende en achtste lid, opgenomen voorziening voor de uitbreiding van toelatingen betreffen de Europeesrechtelijke grondslag voor deze voorziening. De Raad haalt niet alleen artikel 8, tweede lid, van de gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn aan, maar betreft ook artikel 8, derde lid, daarbij. In de eerste plaats verwijs ik naar mijn reactie op de inleidende beschouwingen van de Raad van State over het terecht geconstateerde ontbreken van een passage omtrent de toetsing aan de betrokken richtlijnen. Daarin benadruk ik dat, zolang nog niet alle bestaande werkzame stoffen in communautair verband zijn beoordeeld, ten aanzien van die stoffen nog geen harmonisatie tot stand is gebracht. Slechts ten aanzien van bestrijdingsmiddelen op basis van nieuwe werkzame stoffen en in communautair verband reeds beoordeelde bestaande werkzame stoffen is sprake van harmonisatie en is geen ruimte meer voor afwijkende nationale beoordelingen uit hoofde van de overgangsbepalingen van de betrokken richtlijnen.

De Raad van State interpreteert artikel 8, tweede lid, zodanig dat die bepaling slechts zou dienen om te voorzien in het voortbestaan van middelen zoals ze vóór 25 juli 1993 op de markt waren. Artikel 8, derde lid, wordt door de Raad geïnterpreteerd als zou daaruit voortvloeien dat een uitbreiding van de doeleinden waarvoor het middel mag worden gebruikt, een wijziging is ten opzichte van het oorspronkelijke gebruik, zoals dat bij de toelating is geformuleerd. De Raad lijkt daarmee de toetsing van een uitbreidingstoelating op te vatten als een "nieuw onderzoek" als bedoeld in artikel 8, derde lid, van de richtlijn. Deze opvatting wijkt af van de interpretatie van de betrokken bepalingen zoals het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen die geeft in zijn uitspraak in zaak C-306/98 (Monsanto, Jur EG 2001, blz.1-3279). Daarin oordeelt het Hof dat het begrip "nieuw onderzoek" in artikel 8, derde lid, vooronderstelt dat het gewasbeschermingsmiddel reeds tot de markt is toegelaten. Het Hof legt daarbij tevens een verband met de herziening van de toelating, indien er aanwijzingen bestaan dat niet langer aan één of meer toelatingseisen wordt voldaan. Dit wijst op een beperkte opvatting met betrekking tot het toepassingsbereik van artikel 8, derde lid, namelijk dat die bepaling slechts aan de orde is, voor zover sprake is van een herbeoordeling van een reeds toegelaten middel. Een uitbreiding van een toelating, zoals in het voorgestelde regime voorzien, strekt in zichzelf niet tot een volledige herbeoordeling van het reeds toegelaten middel, maar tot een beoordeling van de bijkomende doeleinden van het gebruik aan de hand van de terzake gestelde eisen. Artikel 8,

derde lid, staat er derhalve niet aan in de weg om uitbreidingstoelatingen voor middelen met bestaande werkzame stoffen toe te staan op basis van artikel 8, tweede lid, van de richtlijn. Overigens zij er op gewezen dat de Raad zijn opmerkingen over de omvang van de beoordeling van een uitbreidingstoelating baseert op de verwijzing in artikel 8, derde lid, van de richtlijn naar artikel 4, eerste lid, van de richtlijn. De Raad meent dat daarmee verwezen wordt naar artikel 4, eerste lid, onderdelen b tot en met f, met inbegrip van de aanhef van onderdeel b, waarin de eis van toetsing op grond van de laatste stand van de wetenschap en techniek is opgenomen.

Die verwijzing naar artikel 4, eerste lid, onderdeel b, is volgens de tekst van de richtlijn echter beperkt tot de punten i t/m v. Als de richtlijn beoogd zou hebben ook de eis van de laatste stand van de wetenschap en techniek van toepassing te laten zijn, dan zou in artikel 8, derde lid, naar het gehele onderdeel b van artikel 4, eerste lid, zijn verwezen en niet slechts naar de punten i t/m v van dat onderdeel b. Bovendien schrijft de aanhef van artikel 4, eerste lid, onderdeel b, van de richtlijn een dossier voor overeenkomstig de dossiereisen van bijlage III van de richtlijn. Als ook dat element via de verwijzing in artikel 8, derde lid, van de richtlijn van toepassing zou zijn op de bestrijdingsmiddelen waarop artikel 8, derde lid, betrekking heeft - dit zou immers voortvloeien uit de interpretatie van de Raad van State - zou dat juist een tegenstrijdigheid opleveren met dat artikel 8, derde lid, op grond waarvan voor de benodigde dossiergegevens nu juist wél nationale bepalingen mogen worden gesteld. De interpretatie van de Raad is derhalve inconsistent en maakt de in Europa toegepaste overgangsbepalingen van artikel 8 inhoudsloos.

Tenslotte zij nog opgemerkt dat artikel 8, tweede lid, van de gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn de lidstaten de mogelijkheid geeft om tijdens de overgangperiode middelen met een bestaande, nog niet in Europees verband beoordeelde werkzame stof zonder meer toe te laten.

Het onderhavige voorstel is minder vergaand; het biedt immers slechts de mogelijkheid om van een reeds toegelaten middel de toepassing uit te breiden. Een dergelijke uitbreiding wordt bovendien ingevolge het voorgestelde nationale stelsel getoetst, waarbij een beoordeling aan alle toelatingscriteria plaatsvindt. Met betrekking tot de volksgezondheidsaspecten wordt getoetst aan het thans geldende niveau van de terzake gestelde eisen. Met betrekking tot de risico's voor de toepasser zal worden getoetst aan het thans geldende niveau van de terzake gestelde eisen indien de risico's van de uitbreiding groter zijn dan de risico's voor de hoofdtoelating. Indien de risico's voor de toepasser kleiner of gelijk zijn en met betrekking tot de overige criteria zal in principe getoetst worden aan het niveau van de eisen, zoals die golden bij de meest recente beoordeling van de hoofdtoelating. De voorgestelde voorziening blijft derhalve binnen de kaders van de overgangsbepalingen.

Paragraaf 4 van de memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

2.b. De Raad van State constateert dat het voorgestelde regime ook betrekking heeft op toelatingsuitbreidingen waartoe het initiatief wordt genomen door andere personen, bedrijven of organisaties dan de toelatinghouder, de zogenoemde derdenuitbreidingen. Voor de goede orde merk ik op dat het daarbij niet alleen gaat om uitbreidingen in het kader van wetenschappelijk onderzoek. Als derden die hiertoe het initiatief kunnen nemen, worden in artikel 5, zesde lid, Bmw ook genoemd "lichamen, organisaties en instellingen die werkzaamheden verrichten of mede verrichten op het gebied van de landbouw dan wel organisaties van gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen".

De Raad van State merkt op zich terecht op dat artikel 9, eerste lid, van de gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn geen grondslag kan zijn voor het voorgestelde regime, voor zover dat betrekking heeft op derdenuitbreidingen. Het regime is echter ook voor deze derdenuitbreidingen gebaseerd op de overgangsbepaling van artikel 8, tweede lid, van de richtlijn. Gelet op de reikwijdte van die bepaling zal het voorgestelde regime ook voor deze categorie uitbreidingstoelatingen ten principale beperkt zijn tot uitbreiding van middelen met bestaande, nog niet communautair beoordeelde werkzame stoffen. Paragraaf 4 van de memorie van toelichting is op de bovenstaande punten aangevuld.

2.c. De Commissie Alders bepleit ter verbreding van een effectief gewasbeschermingsmiddelenpakket, naast het voorgestelde regime voor uitbreidingstoelatingen, de vereenvoudiging van dossiereisen voor gewasbeschermingsmiddelen van natuurlijke oorsprong. Dit betreft echter een andere materie dan die van de uitbreidingstoelatingen en houdt geen verband met het wetsvoorstel. Om die reden is daaraan in dit kader geen aandacht besteedt. Oplossingen voor die problematiek zullen worden uitgewerkt in het kader van de uitvoering van de beleidsnota Zicht op Gezonde Teelt.

2.d. Op 12 december 2001 heeft de Raad van de Europese Unie ingestemd met het voorstel van de Commissie van de Europese Gemeenschappen tot verlenging van de harmonisatietermijn in de gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn tot eind 2008 (zie de conclusies in bijlage III van raadsdocument 15287/01 ENV 664 van de Raad van de Europese Unie naar aanleiding van de raadsvergadering van de Milieuraad van 12 december 2001 over het verslag aan het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 25 juli 2001 over de voortgang van de beoordeling van de werkzame stoffen in gewasbeschermingsmiddelen (COM(2001) 444 definitief)). In het licht van de opmerking van de Raad van State is de passage in paragraaf 4 over de verlenging van die termijn geactualiseerd.

In het wetsvoorstel was als uitgangspunt voor het voorgestelde regime voor uitbreidingstoelatingen genomen dat geen gelijkschakeling van eisen en dossiers zou plaatsvinden met betrekking tot uitbreidingstoelatingen die een andere toepassingswijze betreffen dan de toepassingswijze van de hoofdtoelating. Dat uitgangspunt blijkt onnodig beperkend. In plaats daarvan is voor het regime thans als uitgangspunt genomen dat gelijkschakeling van eisen en dossiergegevens op het punt, van blootstellingsrisico's voor de toepasser of anderen die met het bestrijdingsmiddel in aanraking kunnen komen, niet aan de orde zal zijn, indien de blootstellingsrisico's van de aangevraagde uitbreidingstoelating groter zijn dan de blootstellingsrisico's van de hoofdtoelating. Paragraaf 4 van de memorie van toelichting alsmede de artikelsgewijze toelichting op artikel 5, zevende en achtste lid, zijn op dit punt aangepast.

Dit uitgangspunt is, in tegenstelling tot het uitgangspunt dat gelijkschakeling niet aan de orde zal zijn op het punt van de volksgezondheidsaspecten, niet met zoveel woorden in de voorgestelde tekst van artikel 5, achtste lid, van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 opgenomen.

Het betreft hier immers geen absoluut uitgangspunt, anders dan het uitgangspunt voor de volksgezondheidsaspecten. Opnemning zou de bepaling te rigide maken en de structuur van de betrokken bepaling onnodig compliceren, waardoor de leesbaarheid ervan wordt aangetast.

3. De redactie van artikel 11 en van de bijbehorende toelichting zijn meer in

overeenstemming met elkaar gebracht, waarmee in de opmerking van de Raad is voorzien.

4.a. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is het beoogde karakter van intrekkingen van krachtens de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 afgegeven vergunningen in geval van handelen in strijd met het bepaalde bij of krachtens die wet nogmaals bezien. In tegenstelling tot hetgeen hierover in de oorspronkelijke tekst van de memorie van toelichting is gesteld, is hier in werkelijkheid sprake van een bestuurlijke intrekking van een vergunning om redenen zoals in het voorgestelde artikel 16e, derde lid, zijn vastgelegd. Een punitief karakter is derhalve niet aan de orde. De beoogde voorziening tot het intrekken van vergunningen is getoetst aan de voorwaarden van artikel 6, eerste lid, van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) voor het vaststellen van burgerlijke rechten en verplichtingen. Daaruit is gebleken dat aan de voorwaarden van artikel 6, eerste lid, van het EVRM is voldaan. Het artikelsgewijze deel van memorie van toelichting met betrekking tot artikel 16e is hierop aangepast.

4.b. Aan de opmerking van de Raad is gevolg gegeven. De bedoelde passage in de memorie van toelichting is geactualiseerd met gegevens over de handhavingslasten, waaronder die van de rechterlijke macht.

5. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn verwerkt, met uitzondering van de kanttekening bij artikel 2b, eerste lid, welke ten onrechte uitgaat van een verband tussen het verbod in artikel 2b op de aanwezigheid van een werkzame stof ten gevolge van het gebruik van een niet-toegelaten bestrijdingsmiddel en het in Europees verband niet beoordeeld en aangewezen zijn van een werkzame stof.

6. Bij gelegenheid van dit nader rapport is het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op een tweetal punten nog aangepast en voorts geactualiseerd.

Zo is het voorgestelde artikel 2, tweede lid, meer toegesneden op de uitvoerbaarheid in de praktijk en is in artikel 2b, eerste lid, "grond" toegevoegd als object dat kan worden onderzocht op de aanwezigheid van werkzame stoffen.

Ik moge U, mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten- Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

(1) Kamerstukken I 2001/02, 27 085, nr.175.

(2) Kamerstukken II 1992/93, 23 177, nr.3, blz.1.

(3) Memorie van toelichting, bladzijde 8.

(4) Zie ook kamerstukken II 1992/93, 23 177, nr.3, blz.29, midden.

(5) Artikel 4, tweede lid, juncto artikel 3, derde lid, van genoemde richtlijn dat zijn neerslag heeft gevonden in de artikelen 3 en 5, tweede lid, Bmw.

- (6) Memorie van toelichting, bladzijde 9, midden.
- (7) Verwezen zij in dit verband naar artikel 16, derde lid, van de Regeling toelating bestrijdingsmiddelen 1995 ter uitvoering van artikel 5, zesde lid, Bmw.
- (8) Rapport bladzijde 11, tweede helft.
- (9) Kamerstukken II 2001/02, 27 858, nr.8, blz.11, 13 en 26.
- (10) Kamerstukken II 2001/02, 27 858, nr.19, blz.4, vraag en antwoord 6; zie ook vraag en antwoord 11.
- (11) Vergelijk bijvoorbeeld artikel 2, eerste lid, waar gebruiken expliciet wordt genoemd.
- (12) Zie artikel 2, vierde lid, Bmw.