



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een voorstel van wet tot wijziging van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (grondslag voor maatregelen inzake het (particulier) gebruik van gewasbeschermingsmiddelen)

Nader Rapport

26 februari 2021

IENW/BSK-2021/20130

Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Koning

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 24 november 2020, nr. 2020002398, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 13 januari 2021, nr. W17.20.0430/IV, bied ik U hierbij aan.

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) aanleiding tot het maken van een aantal opmerkingen. De Afdeling adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

In het navolgende ga ik op deze opmerkingen in. De tekst van het advies treft u hieronder in cursieve tekst aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

Bij Kabinetsmissive van 24 november 2020, no.2020002398, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (grondslag voor maatregelen inzake het (particulier) gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, met memorie van toelichting. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat nadere regels worden gesteld over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Die regels kunnen een gebruiksverbod inhouden. Verder bevat het voorstel vooral verduidelijkingen van de wet.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de voorgestelde bevoegdheid om regels over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen door particulieren te stellen. Verder maakt de Afdeling ter zake van een van de voorgestelde verduidelijkingen een opmerking in verband met het Europeesrechtelijke overschrijfsverbod. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel.

1. Inleiding

De toelating tot de markt en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen zijn in belangrijke mate geregeld door het recht van de Europese Unie. De toelating van gewasbeschermingsmiddelen wordt geregeld door verordening (EG) 1107/2009.¹ Het duurzaam gebruik van toegelaten middelen wordt gereguleerd door richtlijn 2009/128/EG.² Verordening en richtlijn zijn geïmplementeerd in onder meer de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (hierna: Wgb) en het daarop gebaseerde Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden (hierna: Bgb).

Artikel 80a van de Wgb bevat reeds de bevoegdheid om bij of krachtens amvb regels te stellen over

¹ Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG (PbEU 2009, L 309).

² Richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 21 oktober 2009 tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden (PbEU 2009, L 309).



het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen of biociden in specifieke gebieden als bedoeld in artikel 12 van richtlijn 2009/128/EG. Deze regels kunnen een verbod inhouden dan wel zijn gericht op een vermindering van het gebruik van alle of een bepaald type gewasbeschermingsmiddelen of biociden in bij die maatregel aangewezen gebieden. Het voorgestelde nieuwe eerste lid van artikel 80a breidt de werkingssfeer van deze bevoegdheid uit tot uiterwaarden en buitendijkse gebieden.

Daarnaast wordt aan dit artikel een nieuw tweede lid toegevoegd dat bepaalt dat ook buiten de in het eerste lid bedoelde gebieden regels kunnen worden gesteld over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, met uitzondering van professioneel gebruik in de landbouwsector. Deze wijzigingen in samenhang beziens bieden dus een grondslag voor een eventueel gebruiksverbod voor particulieren, maar ook voor een gebruiksverbod voor professionals (buiten de landbouw).

Het Bgb bevat reeds een verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen door professionele gebruikers buiten de landbouw.³ Dat verbod is echter onverbindend verklaard vanwege het ontbreken van een wettelijke grondslag.⁴ Het voorstel voorziet dit verbod dus alsnog van een wettelijke grondslag.

2. Regels voor particulier gebruik

In de toelichting staat dat de voorgestelde wijziging van artikel 80a van de Wgb voortvloeit uit de wens van de Tweede Kamer tot introductie van een verbod op het niet-professioneel (particulier) gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.⁵ Ook is vermeld dat het nog onzeker is of een dergelijk verbod of maatregel daadwerkelijk zal worden geïntroduceerd. Dat is – zo stelt de toelichting – mede afhankelijk van de resultaten van de eindevaluatie van niet-wettelijke maatregelen die zijn overeengekomen in de zogenoemde Green Deal 'Verantwoord particulier gebruik van gewasbeschermingsmiddelen' tussen de overheid en brancheorganisaties. Daarop is niet verder ingegaan. De toelichting maakt dus niet inzichtelijk of, en zo ja in welke gevallen het noodzakelijk kan zijn om gebruik te maken van de voorgestelde bevoegdheid om een verbod of andere maatregelen voor particulier gebruik te introduceren.

De resultaten van de eindevaluatie zijn inmiddels beschikbaar. In een recente kamerbrief gaat de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat in op de resultaten van de eindevaluatie tegen de achtergrond van het beleid inzake particulier gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.⁶ Uit de brief blijkt dat een twee-sporenaanpak wordt gevolgd waarbij is ingezet op niet-wettelijke maatregelen tegelijkertijd een bevoegdheid wordt voorbereid om zo nodig wettelijke maatregelen te treffen.

Volgens de kamerbrief is de Green Deal 'Verantwoord particulier gebruik van gewasbeschermingsmiddelen' succesvol geweest. Zo blijkt uit de eindevaluatie dat de beleidsdoelstelling om het gebruik van glyfosaathoudende onkruidbestrijdingsmiddelen door particulieren met ten minste 50% te reduceren, ruimschoots is gehaald. Tegelijkertijd vraagt gedragsverandering rond het gebruik van dit soort middelen om blijvende aandacht.

Daarnaast is volgens de kamerbrief een wettelijke grondslag wenselijk zodat de huidige resultaten ook in de toekomst geborgd kunnen worden. Van de nieuwe bevoegdheid kan volgens de kamerbrief gebruik worden gemaakt indien het nodig is de gedragsverandering bij particulieren met wettelijke voorschriften te ondersteunen of als zich relevante nieuwe wetenschappelijke inzichten zullen voordoen. Een dergelijke uiteenzetting ontbreekt in de toelichting.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

De paragraaf 'Hoofdpijnen van het wetsvoorstel' is in overeenstemming met het advies aangevuld.

3. Europeesrechtelijk overschrijfverbod

Artikel 72 van de Wgb verbiedt het aanbevelen en aanprijzen van een niet-toegelaten biocide en van een gebruik in strijd met de gebruiksvoorschriften van een biocide. Het voorstel regelt dat aan deze verboden gewasbeschermingsmiddelen worden toegevoegd.

Artikel 66 van de verordening (EG) 1107/2009 bevat echter al regels over het maken van reclame voor

³ Artikel 27b van het Bgb.

⁴ Gerechtshof Den Haag, 24 november 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:2173.

⁵ Het betreft hier de motie Ouwehand/Schouw van 4 maart 2014 (kamerstuk II, 2013/14, 27 858, nr. 240) waarin de regering wordt verzocht om een verbod op de verkoop van onkruidbestrijdingsmiddelen op basis van de werkzame stof glyfosaat aan particulieren.

⁶ Brief van 16 oktober 2020, kamerstukken II, 2020/21, 27 858, nr. 519.



gewasbeschermingsmiddelen die op hetzelfde neerkomen. Gelet op de rechtstreekse toepasselijkheid van de verordening, maakt deze automatisch deel uit van de nationale rechtsorde. Het voorgestelde artikel 72 is daarom in strijd met het 'overschrijfverbod'.⁷ Hieronder valt het letterlijk overnemen van bepalingen van een verordening in nationale wetgeving en het parafraseren ervan.

Het betoog in de toelichting dat in het voorstel is opgenomen dat de verboden in artikel 72 van de Wgb ook betrekking hebben op gewasbeschermingsmiddelen om de strafrechtelijke vervolgbaarheid buiten twijfel te stellen, is in dit verband niet goed te begrijpen. Artikel 20 van de Wgb verbiedt te handelen in strijd met artikel 66 van de verordening, en overtreding van artikel 20 van de Wgb is in de Wet op de economische delicten als economisch delict aangemerkt. Over strafrechtelijke vervolgbaarheid kan derhalve geen misverstand bestaan.

Naar aanleiding van het advies is het betreffende onderdeel uit het wetsvoorstel geschrapt.

De Afdeling adviseert het voorstel met inachtneming van het vorenstaande aan te passen. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
(w.g.)*

Ik moge U 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 Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer.*

⁷ Zie hierover ook aanwijzing 9.9. van de Aanwijzingen voor de regelgeving.



Advies Raad van State

No. W17.20.0430/IV
's-Gravenhage, 13 januari 2021

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 24 november 2020, no.2020002398, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (grondslag voor maatregelen inzake het (particulier) gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat nadere regels worden gesteld over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Die regels kunnen een gebruiksverbod inhouden. Verder bevat het voorstel vooral verduidelijkingen van de wet.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de voorgestelde bevoegdheid om regels over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen door particulieren te stellen. Verder maakt de Afdeling ter zake van een van de voorgestelde verduidelijkingen een opmerking in verband met het Europeesrechtelijke overschrijfverbod. In verband daarmee aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel.

1. Inleiding

De toelating tot de markt en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen zijn in belangrijke mate geregeld door het recht van de Europese Unie. De toelating van gewasbeschermingsmiddelen wordt geregeld door verordening (EG) 1107/2009.¹

Het duurzaam gebruik van toegelaten middelen wordt gereguleerd door richtlijn 2009/128/EG.² Verordening en richtlijn zijn geïmplementeerd in onder meer de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (hierna: Wgb) en het daarop gebaseerde Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden (hierna: Bgb).

Artikel 80a van de Wgb bevat reeds de bevoegdheid om bij of krachtens amvb regels te stellen over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen of biociden in specifieke gebieden als bedoeld in artikel 12 van richtlijn 2009/128/EG. Deze regels kunnen een verbod inhouden dan wel zijn gericht op een vermindering van het gebruik van alle of een bepaald type gewasbeschermingsmiddelen of biociden in bij die maatregel aangewezen gebieden. Het voorgestelde nieuwe eerste lid van artikel 80a breidt de werkingssfeer van deze bevoegdheid uit tot uiterwaarden en buitendijkse gebieden.

Daarnaast wordt aan dit artikel een nieuw tweede lid toegevoegd dat bepaalt dat ook buiten de in het eerste lid bedoelde gebieden regels kunnen worden gesteld over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, met uitzondering van professioneel gebruik in de landbouwsector. Deze wijzigingen in samenhang bezien bieden dus een grondslag voor een eventueel gebruiksverbod voor particulieren, maar ook voor een gebruiksverbod voor professionals (buiten de landbouw).

Het Bgb bevat reeds een verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen door professionele gebruikers buiten de landbouw.³ Dat verbod is echter onverbindend verklaard vanwege het ontbreken van een wettelijke grondslag.⁴ Het voorstel voorziet dit verbod dus alsnog van een wettelijke grondslag.

2. Regels voor particulier gebruik

In de toelichting staat dat de voorgestelde wijziging van artikel 80a van de Wgb voortvloeit uit de wens van de Tweede Kamer tot introductie van een verbod op het niet-professioneel (particulier)

¹ Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG (PbEU 2009, L 309).

² Richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 21 oktober 2009 tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden (PbEU 2009, L 309).

³ Artikel 27b van het Bgb.

⁴ Gerechtshof Den Haag, 24 november 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:2173.



gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.⁵ Ook is vermeld dat het nog onzeker is of een dergelijk verbod of maatregel daadwerkelijk zal worden geïntroduceerd. Dat is – zo stelt de toelichting – mede afhankelijk van de resultaten van de eindevaluatie van niet-wettelijke maatregelen die zijn overeengekomen in de zogenoemde Green Deal ‘Verantwoord particulier gebruik van gewasbeschermingsmiddelen’ tussen de overheid en brancheorganisaties. Daarop is niet verder ingegaan. De toelichting maakt dus niet inzichtelijk of, en zo ja in welke gevallen het noodzakelijk kan zijn om gebruik te maken van de voorgestelde bevoegdheid om een verbod of andere maatregelen voor particulier gebruik te introduceren.

De resultaten van de eindevaluatie zijn inmiddels beschikbaar. In een recente kamerbrief gaat de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat in op de resultaten van de eindevaluatie tegen de achtergrond van het beleid inzake particulier gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.⁶ Uit de brief blijkt dat een twee-sporenaanpak wordt gevolgd waarbij is ingezet op niet-wettelijke maatregelen tegelijkertijd een bevoegdheid wordt voorbereid om zo nodig wettelijke maatregelen te treffen.

Volgens de kamerbrief is de Green Deal ‘Verantwoord particulier gebruik van gewasbeschermingsmiddelen’ succesvol geweest. Zo blijkt uit de eindevaluatie dat de beleidsdoelstelling om het gebruik van glyfosaathoudende onkruidbestrijdingsmiddelen door particulieren met ten minste 50% te reduceren, ruimschoots is gehaald. Tegelijkertijd vraagt gedragsverandering rond het gebruik van dit soort middelen om blijvende aandacht.

Daarnaast is volgens de kamerbrief een wettelijke grondslag wenselijk zodat de huidige resultaten ook in de toekomst geborgd kunnen worden. Van de nieuwe bevoegdheid kan volgens de kamerbrief gebruik worden gemaakt indien het nodig is de gedragsverandering bij particulieren met wettelijke voorschriften te ondersteunen of als zich relevante nieuwe wetenschappelijke inzichten zullen voordoen. Een dergelijke uiteenzetting ontbreekt in de toelichting.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

3. Europeesrechtelijk overschrijfverbod

Artikel 72 van de Wgb verbiedt het aanbevelen en aanprijzen van een niet-toegelaten biocide en van een gebruik in strijd met de gebruiksvoorschriften van een biocide. Het voorstel regelt dat aan deze verboden gewasbeschermingsmiddelen worden toegevoegd.

Artikel 66 van de verordening (EG) 1107/2009 bevat echter al regels over het maken van reclame voor gewasbeschermingsmiddelen die op hetzelfde neerkomen. Gelet op de rechtstreekse toepasselijkheid van de verordening, maakt deze automatisch deel uit van de nationale rechtsorde. Het voorgestelde artikel 72 is daarom in strijd met het ‘overschrijfverbod’.⁷ Hieronder valt het letterlijk overnemen van bepalingen van een verordening in nationale wetgeving en het parafraseren ervan.

Het betoog in de toelichting dat in het voorstel is opgenomen dat de verboden in artikel 72 van de Wgb ook betrekking hebben op gewasbeschermingsmiddelen om de strafrechtelijke vervolgbaarheid buiten twijfel te stellen, is in dit verband niet goed te begrijpen. Artikel 20 van de Wgb verbiedt te handelen in strijd met artikel 66 van de verordening, en overtreding van artikel 20 van de Wgb is in de Wet op de economische delicten als economisch delict aangemerkt. Over strafrechtelijke vervolgbaarheid kan derhalve geen misverstand bestaan.

De Afdeling adviseert het voorstel met inachtneming van het vorenstaande aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

⁵ Het betreft hier de motie Ouwehand/Schouw van 4 maart 2014 (kamerstuk II, 2013/14, 27 858, nr. 240) waarin de regering wordt verzocht om een verbod op de verkoop van onkruidbestrijdingsmiddelen op basis van de werkzame stof glyfosaat aan particulieren.

⁶ Brief van 16 oktober 2020, kamerstukken II, 2020/21, 27 858, nr. 519.

⁷ Zie hierover ook aanwijzing 9.9. van de Aanwijzingen voor de regelgeving.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (grondslag voor maatregelen inzake het (particulier) gebruik van gewasbeschermingsmiddelen)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is maatregelen te treffen inzake het (particulier) gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, alsmede enkele technische wijzigingen aan te brengen in de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1, eerste lid, wordt in de begripsomschrijving van professionele gebruiker na 'gewasbeschermingsmiddelen' ingevoegd 'of biociden'.

B

In artikel 10, vierde lid, wordt 'worden regels gesteld' vervangen door 'kunnen regels worden gesteld'.

C

Artikel 37 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt '20, eerste lid,' vervangen door '20, eerste en derde lid,'.
2. In het tweede lid wordt na 'verordening (EG) 1107/2009,' ingevoegd '20, derde lid,'.

D

In artikel 72, eerste en tweede lid, wordt voor 'biocide' ingevoegd 'gewasbeschermingsmiddel of'.

E

Artikel 78 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt 'juist gebruik van biociden of'.
2. Het tweede lid komt als volgt te luiden:
 2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over juist gebruik van biociden.

F

Artikel 80a wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.
2. In het eerste lid wordt na 'artikel 12 van richtlijn 2009/128/EG' ingevoegd 'of uiterwaarden en buitendijkse gebieden'.
3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 2. Deze regels kunnen tevens betrekking hebben op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten deze gebieden, met uitzondering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen door professionele gebruikers in de landbouwsector.



ARTIKEL II

Na de inwerkingtreding van deze wet berust artikel 27b van het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden mede op artikel 80a, eerste en tweede lid, van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

ARTIKEL III

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Inleiding

Gewasbeschermingsmiddelen zijn een belangrijk instrument om planten en plantaardige producten tegen schadelijke organismen te beschermen. Zij vervullen een functie in de verbetering van de landbouwproductie. Biociden zijn nodig voor de bestrijding van organismen die schadelijk zijn voor de gezondheid van mens of dier, en voor de bestrijding van organismen die schade toebrengen aan vervaardigde of natuurlijke materialen. Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (gezamenlijk aangeduid met 'bestrijdingsmiddelen' of 'pesticiden') kan echter ook risico's en gevaren voortbrengen voor mens, dier en het milieu.

De Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb) stelt regels voor de toelating, het op de markt brengen en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, voor zover die onderwerpen niet reeds uitputtend zijn geregeld in Europese regelgeving. De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit is samen met de minister van Infrastructuur en Waterkwaliteit verantwoordelijk voor de Wgb. Het College voor toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) beoordeelt als bevoegde autoriteit de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden tot de Nederlandse markt.

Dit wetsvoorstel wijzigt de Wgb. Aanleiding voor dit voorstel is het voornemen om het particulier gebruik van gewasbeschermingsmiddelen terug te dringen, door beperkingen aan dat gebruik te stellen. Hiertoe biedt de Wgb thans nog geen grondslag. Voorts worden in het kader van periodiek onderhoud van de wetgeving enkele artikelen gewijzigd.

Achtergronden

Sinds 2009 bestaat de Europese regelgeving voor gewasbeschermingsmiddelen uit twee verordeningen en twee richtlijnen, waaronder een verordening over de toelating en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en een richtlijn over het duurzaam gebruik van toegelaten middelen. De toelating van gewasbeschermingsmiddelen tot de Nederlandse markt en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen worden geregeld door Verordening (EG) nr. 1107/2009¹. Richtlijn 2009/128/EG² (Richtlijn duurzaam gebruik) heeft als doelstelling het duurzaam gebruik van toegelaten gewasbeschermingsmiddelen. De maatregelen uit de richtlijn vormen een aanvulling op, en mogen geen afbreuk doen aan de maatregelen uit de verordening.

Verordening (EU) nr. 528/2012³ (Biocidenverordening) is van toepassing op de beoordeling van werkzame stoffen en de toelating van biociden tot de Nederlandse markt.

De voorgestelde wijzigingen van de Wgb passen binnen de hierboven genoemde Europeesrechtelijke kaders.

Hoofdpijnen van het voorstel

Grondslag eventueel verbod niet-professioneel gebruik (artikel I, onderdeel F (wijziging van artikel 80a Wgb))

In het voorgestelde eerste lid van artikel 80a wordt opgenomen dat ook in uiterwaarden en buitendijkse gebieden regels kunnen worden gesteld over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen of biociden. Het voorgestelde tweede lid bepaalt dat buiten de in het eerste lid bedoelde gebieden regels kunnen worden gesteld over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, met uitzondering van professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de landbouwsector.

Op grond van de voorgestelde toevoeging aan het eerste lid kunnen maatregelen worden gesteld aan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in uiterwaarden en buitendijkse gebieden. In het eerste lid staat al dat deze maatregelen ook een verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen kunnen inhouden. Het is op dit moment de bedoeling dat deze bevoegdheid zal worden toegepast voor uiterwaarden langs rivieren, die een functie hebben voor het beheer van de waterkwantiteit en

¹ Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG (PbEU 2009, L 309).

² Richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 21 oktober 2009 tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden (PbEU 2009, L 309).

³ Verordening (EU) nr. 528/2012 van het Europees parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het op de markt aanbieden en het gebruik van biociden (PbEU 2012, L 167).



daarom gedurende het gehele jaar of een gedeelte daarvan onder water staan. Gewasbeschermingsmiddelen die in die gebieden zijn toegepast kunnen gemakkelijk in oppervlaktewater geraken. Voor een deel van de gronden geldt al een gebruiksverbod. Het professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw is sinds november 2017 immers niet meer toegestaan, behoudens enkele uitzonderingen. In de praktijk zal de nieuwe bevoegdheid, als die wordt ingezet, voornamelijk worden gebruikt voor landbouwgronden in uiterwaarden die geschikt zijn voor beweiding door vee, maar waarop behalve voor enkele specifieke probleemplanten en -struiken geen gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt.

Het voorgestelde tweede lid van artikel 80a Wgb vloeit voort uit de wens van de Tweede Kamer tot introductie van een verbod op het niet-professioneel (particulier) gebruik van gewasbeschermingsmiddelen⁴. In haar advies van 6 april 2016 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State destijds geconcludeerd dat daarvoor nu geen wettelijke grondslag beschikbaar is.⁵ Door aanpassing van artikel 80a wordt deze grondslag alsnog gecreëerd, om op een later tijdstip een verbod of een andere maatregel te kunnen stellen. Onzeker is nog of een dergelijk verbod of maatregel, zo nodig met uitzonderingen, daadwerkelijk zal worden geïntroduceerd. Dat is mede afhankelijk van de resultaten van een eindevaluatie van niet-wettelijke maatregelen die vanaf het najaar van 2019 over de periode 2016–2019 wordt uitgevoerd⁶. Deze niet-wettelijke maatregelen zijn overeengekomen in de Green Deal 'Verantwoord particulier gebruik van gewasbeschermingsmiddelen' (februari 2017). De resultaten van de eindevaluatie zijn volgens planning aan het begin van het tweede kwartaal van 2020 beschikbaar.

Vooruitlopend op de uitkomsten van de eindevaluatie wordt hier alvast opgemerkt dat een verbod op het niet-professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen verder zou gaan dan de (minimum-)eisen uit richtlijn 2009/128/EG. De richtlijn schrijft namelijk voor dat lidstaten het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen moeten minimaliseren of verbieden, maar alleen in bepaalde specifieke gebieden of ter bescherming van het aquatisch milieu en de drinkwatervoorziening. Daarnaast kan volgens de richtlijn een verbod, gebaseerd op de verplichting tot toepassen van een geïntegreerde gewasbescherming, alleen gelden voor professionele gebruikers. Tenslotte is van belang dat de richtlijn maar in beperkte mate aanzet tot maatregelen tegen het niet-professioneel gebruik. Het verbieden van het niet-professioneel gebruik zonder gebiedsbeperking en het verbieden van het niet-professioneel gebruik om vermijdbaar gebruik tegen te gaan, gaan dus verder dan waartoe de richtlijn verplicht. Het treffen van zo'n verdergaande beschermingsmaatregel dan waartoe de richtlijn verplicht, is evenwel op grond van artikel 193 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie mogelijk, indien daarvoor een rechtvaardiging bestaat. Artikel 36 van het verdrag noemt onder meer de bescherming van de gezondheid en het leven van personen, dieren en planten. In de keuze voor een beschermingsmaatregel komt de lidstaat een zekere mate van beoordelingsvrijheid toe, maar maatregelen dienen proportioneel te zijn aan het te bereiken (milieu)doel. Indien dan ook naar aanleiding van de resultaten van de eindevaluatie een verbod voor het niet-professioneel gebruik wordt ingesteld, zal in de motivering worden ingegaan op de noodzakelijkheid, geschiktheid en evenredigheid.

Eveneens vooruitlopend op de uitkomsten van de eindevaluatie wordt hier alvast opgemerkt dat vanuit handhavingsoogpunt een verbod op de verkoop aan niet-professionele gebruikers de voorkeur zou hebben. Het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen is echter op Europees niveau gereguleerd via de Verordening (EG) nr. 1107/2009 en deze biedt de lidstaten niet de mogelijkheid tot daarvan afwijkende maatregelen.

Met de wijziging van artikel 80a Wgb en de omhangbepaling van artikel II wordt de wettelijke grondslag van artikel 27b van het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Bgb) verbreed. De Rechtbank Den Haag achtte in zijn vonnis van 16 januari 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:115, voor artikel 27b van het Bgb weliswaar een toereikende wettelijke grondslag aanwezig, maar tegen dit vonnis is hoger beroep ingesteld. In het licht hiervan wordt bij deze wijziging van de Wgb de wettelijke grondslag van artikel 27b Bgb verstevigd.

Begripsomschrijving 'professionele gebruiker' (artikel I, onderdeel A (wijziging van artikel 1 Wgb))

De Biocidenverordening omschrijft niet het begrip 'professionele gebruiker', maar het wordt wel gehanteerd in artikel 18 en in de bijlagen III en VI van de verordening, in de artikelen 71, vierde lid en 73, tweede lid van de Wgb en in toelatingsbesluiten van het Ctgb.

⁴ Motie van 4 maart 2014, Kamerstukken II 2013/14, 27 858, nr. 240.

⁵ Stcrt. 2016, 17507.

⁶ Brief van 16 april 2019, Kamerstukken II 2018/19, 27 858, nr. 448.



In de praktijk wordt tot dusver wel uitgegaan van de betekenis die het begrip heeft in het spraakgebruik. In bepaalde situaties is het echter onduidelijk of een toepasser in een concrete situatie moet worden aangemerkt als een professionele gebruiker. Voor de rechtszekerheid van toepassers en voor toezicht en handhaving op het gebruik van biociden heeft het opnemen van een begripsomschrijving de voorkeur. Gelet op de vergelijkbare systematiek van biociden- en gewasbeschermingsregelgeving wordt de begripsomschrijving uit de gewasbeschermingsregelgeving overgenomen.

Tarieven Ctgb (artikel I, onderdeel B (wijziging van artikel 10 Wgb))

Het Ctgb besluit over de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden tot de Nederlandse markt. De werkzaamheden worden voor een belangrijk deel gefinancierd uit de opbrengsten van de tarieven, die bij een toelatinghouder voor uitvoering van wettelijke taken in rekening worden gebracht (artikel 10 van de Wgb). Het vierde lid verplicht de minister om regels te stellen met betrekking tot de tarieven in verband met de toelating van biociden. In aanmerking genomen dat de Biocidenverordening de lidstaten weliswaar de mogelijkheid biedt om dergelijke regels te stellen, maar hiertoe niet verplicht, en de minister tot dusverre geen aanleiding heeft gezien tot het stellen van regels, wordt voorgesteld de verplichting regels te stellen om te zeten in een bevoegdheid daartoe.

Proeven en experimenten (artikel I, onderdeel C (wijziging van artikel 37 Wgb))

Artikel 37 gaat over het uitvoeren van proeven en experimenten in verband met het gebruik van een gewasbeschermingsmiddel. Het eerste lid gaat over de aanvraag van een proefonthefing en het tweede lid gaat over de aanvraag tot erkenning van instanties die proeven doen met niet-toegelaten middelen. Indien een dergelijke aanvraag wordt goedgekeurd wordt de betreffende instantie vrijgesteld van een aantal verboden om onderzoek naar de werking van gewasbeschermingsmiddelen mogelijk te maken. Voorgesteld wordt om in artikel 37, eerste en tweede lid, een verwijzing toe te voegen naar artikel 20, derde lid, van de Wgb. Op grond van dit derde lid is het verboden een niet in Nederland toegelaten gewasbeschermingsmiddel of toevoegingsstof voorhanden of op voorraad te hebben. Een vrijstelling van dit verbod is gewenst omdat instanties voor hun onderzoek deze middelen ook voorhanden of op voorraad moeten kunnen hebben.

Aanbevelen en aanprijzen (artikel I, onderdeel D (wijziging van artikel 72 Wgb))

Artikel 72 verbiedt het aanbevelen en aanprijzen van een niet-toegelaten biocide en van een gebruik in strijd met de gebruiksvoorschriften van een biocide. Een vergelijkbaar voorschrift is niet beschikbaar voor gewasbeschermingsmiddelen. Artikel 66, tweede lid van Verordening (EG) 1107/2009 bepaalt dat reclame geen informatie mag bevatten die misleidend kan zijn over de mogelijke gevaren voor de gezondheid van mens of dier, of voor het milieu. Voor een niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddel mag geen reclame worden gemaakt. Ten tijde van de implementatie van de verordening heeft de wetgever aangenomen dat artikel 66 van de verordening toereikend was, zodat artikel 72 geen betrekking behoefde te hebben op gewasbeschermingsmiddelen⁷. Om de strafrechtelijke vervolgbaarheid buiten twijfel te stellen is nu opgenomen dat de verboden in artikel 72 ook betrekking hebben op gewasbeschermingsmiddelen.

Geïntegreerde gewasbescherming en juist gebruik van biociden (artikel I, onderdeel E (wijziging van artikel 78 Wgb))

Bij de implementatie van de Richtlijn duurzaam gebruik is de bevoegdheid in artikel 78 om regels te stellen met betrekking tot geïntegreerde gewasbescherming gewijzigd in een verplichting daartoe. Onbedoeld is daarbij de bevoegdheid om regels te stellen met betrekking tot een juist gebruik van biociden eveneens gewijzigd in een verplichting.

Door de voorgestelde wijziging van het eerste lid van artikel 78 heeft de verplichting regels te stellen alleen nog betrekking op geïntegreerde gewasbescherming en niet meer op een juist gebruik van biociden. In plaats daarvan wordt in het tweede lid een bevoegdheid opgenomen om regels te stellen over een juist gebruik van biociden.

Het bestaande tweede lid kan komen te vervallen omdat hetgeen daarin is geregeld ook is geregeld in artikel 75, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wgb.

Gevolgen van het wetsvoorstel

De regering voorziet geen gevolgen voor de regeldruk (administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten) voor burgers en bedrijven en de bestuurlijke lasten van overheden.

⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32 372, nr. 3, p. 23.



Het Adviescollege Toetsing Regeldruk heeft op 13 januari 2020 geadviseerd over de effecten van het wetsvoorstel voor de regeldruk. Het Adviescollege constateert dat het wetsvoorstel slechts de bevoegdheid creëert tot het stellen van maatregelen. Materiële effecten voor burgers en bedrijven ontstaan pas als deze bevoegdheid wordt geëffectueerd. 'Het college heeft geen nadere opmerkingen bij het voorstel ten aanzien van de gevolgen voor de regeldruk.'

Het Adviescollege adviseert het wetsvoorstel in te dienen nadat is toegelicht waarom de wettelijke grondslag niet verder is verbreed naar professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen binnen de landbouw. Daarbij zou ook aan de orde moeten komen in hoeverre al grondslagen bestaan voor het reguleren van dat professioneel gebruik.

Het duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen van zowel *binnen* en *buiten* de landbouw wordt nagestreefd met maatregelen op grond van de Wet milieubeheer, de Waterwet of de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

Omdat de Wet milieubeheer en de Waterwet een beperkte reikwijdte hebben, uitgaande van 'inrichting' en 'oppervlaktewaterlichaam', zijn in het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden maatregelen opgenomen voor het duurzaam professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen *buiten* de landbouw. Daarmee in samenhang voorziet dit wetsvoorstel ook voor het niet-professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw in het opnemen van een grondslag voor maatregelen. Dit sluit aan bij het voornemen van het Kabinet om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen *buiten* de landbouw te beëindigen.

De reikwijdte van de hierboven genoemde wetten is reeds voldoende breed om *binnen* de landbouw het duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen na te streven. Het verbreden van de grondslag is daarvoor niet nodig.

Uitvoering, toezicht en handhaving

Het wetsvoorstel creëert een wettelijke grondslag voor maatregelen aan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw en voert daarnaast 'regulier onderhoud' uit aan een aantal bepalingen. Deze wijzigingen hebben geen inhoudelijke verzwarende van de taken tot gevolg.

Toezicht en handhaving worden primair uitgevoerd door de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (gewasbeschermingsmiddelen) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (biociden). Gevolgen voor het toezicht en de handhaving van de Wgb zijn niet te verwachten.

Consultatie

Internetconsultatie levert een bijdrage aan de kwaliteit van wetgeving en vergroot de transparantie van totstandkoming van het wetsvoorstel. Burgers, bedrijven en andere organisaties worden geïnformeerd over het wetsvoorstel en kunnen suggesties indienen ter verbetering van de kwaliteit en uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Tijdens de internetconsultatie die heeft plaatsgevonden van 4 december 2019 tot en met 14 januari 2020 hebben acht organisaties waaronder de brancheorganisaties Nefyto, Tuinbranche Nederland en Platform biociden een reactie ingediend, die als volgt zijn samengevat:

Gewasbeschermingsmiddelen voor niet-professioneel gebruik zijn door het Ctgb toegelaten tot de Nederlandse markt. Een aanvullende maatregel aan het toegelaten gebruik, zoals een gebruiksverbod, is volgens de verordening niet toegestaan.

Afgezien daarvan zijn de middelen al strikt gereguleerd en zijn aanvullende maatregelen niet noodzakelijk voor bescherming van mens en milieu, niet geschikt om doelstellingen te realiseren of niet evenredig, gelet op de betrokken belangen.

Bovendien schaadt een verbod innovatie en werkgelegenheid, maakt het particulieren onmogelijk hun tuinen te onderhouden, en is het niet handhaafbaar.

Deze reacties worden als volgt beantwoord:

Uitgangspunt is: 'geen gebruik gewasbeschermingsmiddelen, tenzij noodzakelijk'. Verwezenlijking van dat uitgangspunt wordt coherent en systematisch nagestreefd. Daarom is niet alleen sinds november 2017 het professioneel gebruik buiten de landbouw niet meer toegestaan, maar zal ook worden beoordeeld of voor het niet-professioneel gebruik een verbod of andere maatregel nodig is. Voorafgaande aan het treffen van een maatregel dient daarvoor een rechtsgrondslag (bevoegdheid) te worden gecreëerd. Dit wetsvoorstel voorziet daarin. Voor zover de reacties zich richten tegen een concreet verbod, zullen die worden meegewogen indien een algemene maatregel van bestuur wordt opgesteld.

Voor de verhouding tussen eventuele aanvullende maatregelen en de verordening wordt korthedens-



halve verwezen naar de hoofdstukken 5 en 6 van het Besluit van 9 maart 2016 (Stb. 2016, 112).

Naar aanleiding van reacties is in de toelichting benadrukt dat het opnemen van een definitie van 'professionele gebruiker' en een meer expliciet verbod om niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddelen aan te bevelen of aan te prijzen, bedoeld is ter verduidelijking van de wetgeving. Abusievelijk bevatte het wetsvoorstel tevens een ruimere rechtsgrondslag voor maatregelen aan het gebruik van biociden. Deze onbedoelde verruiming in artikel 80a is geschrapt.

Omhangbepaling en inwerkingtreding

Artikel II bepaalt dat het verbod op het professionele gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw van artikel 27b van het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden mede berust op het gewijzigde artikel 80a.

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. In het koninklijk besluit zal rekening worden gehouden met de vaste verandermomenten en minimale invoeringstermijnen (Aanwijzing voor de regelgeving 4.17).

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,