

PELS RIJCKEN

Landsadvocaat

Per e-mail: [persoonsinformatie](#)
Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken
De heer [persoonsinformatie](#)
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

onze ref. [persoonsinformatie](#)/11018777
uw ref.
inzake juridische analyse amendementen
gewasbescherming

mr. [persoonsinformatie](#)
counsel
[persoonsinformatie](#)
[persoonsinformatie](#)@pelsrijcken.nl

9 september 2022

Geachte heer [persoonsinformatie](#),

Bij e-mailbericht van 10 augustus jl. heeft u ons verzocht te adviseren over twee amendementen die de Tweede Kamer in reactie op het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Kamerstuk 35 756, nr. 2, hierna: het wetsvoorstel) heeft aangenomen. Het wetsvoorstel wijzigt de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (hierna: Wgb).

Uw adviesvraag heeft betrekking op het amendement Bromet (Kamerstuk 35 756, nr. 7) en het amendement Vestering (Kamerstuk 35 767, nr. 8). Meer in het bijzonder heeft u ons gevraagd na te gaan wat de juridische implicaties zijn van beide amendementen, toegespitst op de vraag of (Europese en/of nationale) wetgeving juridisch in de weg staat aan de gehele of gedeeltelijke uitvoering van de twee amendementen.

Bij dezen voldoen mijn kantoorgenoot mr. [persoonsinformatie](#) en ik aan uw verzoek. Daarbij zal eerst kort worden ingegaan op het juridisch kader dat geldt voor de toelating en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.



Deel I: Juridisch kader

De grenzen en mogelijkheden binnen het Unierecht en de verhouding tussen Verordening 1107/2009 en Richtlijn 2009/128

Huidig Europeesrechtelijk kader

De toelating van gewasbeschermingsmiddelen tot de Nederlandse markt wordt geregeld door Verordening (EG) nr. 1107/2009 (hierna: de Verordening). Bijlage II van de Verordening bevat de procedure en criteria voor de goedkeuring van werkzame stoffen. Uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 bevat een lijst met goedgekeurde werkzame stoffen en voorwaarden voor hun toelating. In de EU Pesticide Database staat de actuele indeling van alle goedgekeurde werkzame stoffen, alle niet goedgekeurde werkzame stoffen en alle nieuwe werkzame stoffen die beoordeeld worden (pending)

Richtlijn 2009/128/EG (hierna: de Richtlijn) regelt het (duurzaam) gebruik van (tot de markt toegelaten) 'pesticiden' als zodanig en heeft als doelstelling de bescherming van de volksgezondheid en het milieu. De Richtlijn heeft een complementair karakter ten opzichte van de Verordening en maatregelen waarin de Richtlijn voorziet, dienen een aanvulling te vormen op en mogen geen afbreuk doen aan de maatregelen die zijn neergelegd in de Verordening.¹

De Verordening en de Richtlijn zijn geïmplementeerd in onder meer de Wgb en het daarop gebaseerde Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden (hierna: Bgb).

Voorstel voor nieuwe verordening

Recent heeft de Europese Commissie een (nieuwe) verordening voorgesteld, welk voorstel strekt tot intrekking van de Richtlijn.² Het huidige voorstel bevat onder meer een (bindende) Europese doelstelling om (I) het gebruik en de risico's van chemische gewasbeschermingsmiddelen en (II) meer gevaarlijkere³ gewasbeschermingsmiddelen met 50% te verminderen tegen het jaar 2030. Per lidstaat zullen individuele (bindende) 'targets' worden berekend, waarbij sommige lidstaten in 2030 meer dan

¹ Zie ook de conclusie van procureur-generaal Snijders van 25 februari 2022, ECLI:NL:PHR:2022:182, punten 3.7 – 3.15.

² Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the the sustainable use of plant protection products and amending Regulation (EU) 2021/2115, COM(2022) 305 final. Te vinden via: https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2022A06062

³ Hiermee wordt bedoeld op gewasbeschermingsmiddelen die een of meer werkzame stoffen bevatten die in aanmerking komen om te worden vervangen op grond van artikel 24 van de Verordening en staan genoemd in deel E van Uitvoeringsverordening 540/2011, of een of meerdere andere werkzame stoffen die zijn genoemd in de bijlage van Uitvoeringsverordening 540/2011. Zie artikel 3 sub 5 van het concept voorstel.

50% moeten beperken en andere lidstaten minder dan 50% (met een minimum reductiepercentage van 35%), afgezet tegen het gemiddelde gebruik van gewasbeschermingsmiddelen over de jaren 2015 t/m 2017.⁴ De voortgang zal worden berekend overeenkomstig Annex I van de (nieuwe) verordening. Daarnaast verbiedt het voorstel het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in “sensitive areas” en oppervlaktewater met een bufferzone van 3 meter, waarbij lidstaten onder omstandigheden de mogelijkheid hebben deze zone te vergroten.⁵ Het is nog onduidelijk of het voorstel wordt aangenomen en ondertekend en wanneer dat zal gebeuren.⁶

Vedergaande (nationale) maatregelen

Het staat lidstaten vrij om op grond van artikel 193 VWEU verdergaande maatregelen te treffen dan waar in secundaire regelgeving (zoals een richtlijn of verordening) wordt voorzien. Artikel 193 VWEU biedt geen rechtstreekse grondslag voor de bevoegdheid van de regering om een algemeen verbindend voorschrift vast te stellen, maar bepaalt (en niet meer dan) dat een lidstaat een nationale wettelijke grondslag – zijnde in dit geval een Nederlandse wet in formele zin – kan creëren voor de bevoegdheid van de regering om een algemeen verbindend voorschrift uit te vaardigen.⁷ Voorwaarden aan dergelijke (vergaande) maatregelen is dat zij verenigbaar zijn met het VWEU en dat zij ter kennis van de Europese Commissie worden gebracht.

Kaderrichtlijn Water

Tot slot wijzen we hier op Richtlijn 2000/60/EG (hierna: Kaderrichtlijn Water), die gericht is op de bescherming van onder meer oppervlaktewater en het realiseren van een goede ecologische en chemische toestand ervan. Lidstaten zijn op basis van deze richtlijn onder meer gehouden maatregelen te nemen ter voorkoming van de achteruitgang van de toestand van oppervlaktewateren en ter verbetering en herstel ervan. De Kaderrichtlijn Water is geïmplementeerd in het Nederlands recht middels de Waterwet. Mede op basis hiervan kan handhavend worden opgetreden indien zich een verontreiniging voordoet van oppervlaktewater.

Deel II: juridische beoordeling amendementen

Inleiding

In de toelichting op de amendementen wordt geen aandacht besteed aan het Unierecht. Duidelijk is in ieder geval dat beide amendementen verder strekken dan de

⁴ Zie in het bijzonder artikel 5 van het voorstel.

⁵ Zie de artikelen 18 en 19 van het voorstel.

⁶ Gemiddeld duurt het circa 17 maanden alvorens een Commissievoorstel in eerste lezing als wettekst wordt aangenomen en ondertekend.

⁷ Zie de hiervoor genoemde conclusie van Snijders en de daarop volgende uitspraak van de Hoge Raad.

maatregelen als genoemd in de artikelen 11 en 12 van de Richtlijn. Wellicht dat met de amendementen wordt beoogd uitvoering te geven aan artikel 14 van de Richtlijn, op basis waarvan lidstaten 'alle nodige maatregelen' kunnen treffen, inclusief maatregelen om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in het algemeen te verminderen, mits de reikwijdte van die maatregelen niet ruimer is dan strookt met de doelstellingen van de Richtlijn.⁸

Voor de beantwoording van de vraag of het Unierecht in de weg staat aan de (gedeeltelijke) uitvoering van de amendementen kan evenwel in het midden blijven of beide amendementen kunnen worden gebaseerd op artikel 14 van de Richtlijn, dan wel een ruimer bereik hebben en kwalificeren als verdergaande beschermingsmaatregelen als bedoeld in artikel 193 VWEU, dan wel onderwerpen regelen waarop het secundaire Unierecht niet ziet en die daarom tot de nationale competentie van de lidstaten behoren. In alle gevallen geldt het VWEU als ondergrens en zal in het bijzonder moeten worden getoetst of de amendementen inbreuk (kunnen) maken op het vrije verkeer van goederen (artikel 34 VWEU) en zo ja, of die inbreuk kan worden gerechtvaardigd. Tegen die achtergrond zullen wij beide amendementen beoordelen.

Amendement Bromet

Het amendement luidt als volgt:

In artikel I, onderdeel E, onder 2, wordt in de in te voegen tekst «en buitendijkse gebieden» vervangen door «, buitendijkse gebieden of andere gebieden in nabijheid van oppervlaktewater, waarvoor het risico op vervuiling door uitspoeling, verwaaiing of verdamping bestaat».

Uit de toelichting erop volgt dat de indieners voorstellen om de praktische toepassing van het amendement uit te werken in een Algemene Maatregel van Bestuur (verder: amvb). In een amvb zal derhalve worden vastgelegd wat onder "andere gebieden in de nabijheid van oppervlaktewater, waarvoor het risico op vervuiling door uitspoeling verwaaiing of verdamping bestaat" wordt verstaan en hoe een dergelijk gebied geografisch gezien wordt afgebakend. Voorstelbaar is dat alsdan ook duidelijk wordt in hoeverre deze 'andere gebieden' afwijken van bijvoorbeeld teeltvrije zones en of sprake is van zeer omvangrijke gebieden of niet. Kortom, beslissingen over de reikwijdte van het amendement zijn vooruitgeschoven.

Opgemerkt moet worden dat het wetsvoorstel beoogt een tweede lid toe te voegen aan artikel 80a Wgb. De aanpassing heeft tot doel een grondslag te creëren voor het op een later tijdstip, bij amvb, introduceren van een verbod of andere maatregel voor het niet-professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in andere gebieden dan bedoeld in de gebieden

⁸ Vgl. de uitspraak van de Hoge Raad van 8 juli 2022, ECLI:NL:HR:2022:1032, rov. 3.1.3.

als omschreven in het voorgestelde artikel 80a lid 1 Wgb. In de MvT bij het wetsvoorstel wordt opgemerkt dat het nog onzeker is of een dergelijk verbod of maatregel, zo nodig met uitzonderingen, zal worden geïntroduceerd. Ook volgt niet uit de MvT om welke gebieden het zal gaan en hoe deze zullen worden omschreven.

Wat derhalve voorligt is een amendement dat een 'haakje' biedt om bij een nog tot stand te brengen amvb regels te stellen voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in gebieden in Nederland die nabij oppervlaktewateren zijn gelegen en waarbij het risico bestaat op vervuiling van deze wateren vanwege het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. De vraag is nu hoe het creëren van dit 'haakje' zich verhoudt tot het Europese en nationale regelgevingskader. In dat kader merken wij het volgende op.

Artikel 80a van de Wgb bevat 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 de Richtlijn. 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'. Het amendement Bromet strekt ertoe de werkingssfeer van de bepaling (nog) verder uit te breiden. Aannemelijk is overigens dat hiermee wordt afgeweken van artikel 12 van de Richtlijn, waarin een limitatieve omschrijving van specifieke gebieden is opgenomen. Gesteld lijkt echter te kunnen worden dat artikel 14 van de Richtlijn dan wel artikel 193 VWEU een voldoende basis vormt voor de beoogde uitbreiding⁹ en dat het creëren van dit 'haakje' geen strijd oplevert met het VWEU.

Een aanwijzing hiervoor is ook artikel 19 van het in deel I genoemde voorstel van Europese Commissie van 22 juni 2022 voor een (nieuwe) verordening inzake het duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Lidstaten krijgen op basis van deze verordening, indien het voorstel wordt aangenomen en ondertekend, het recht om maatregelen te nemen ter bescherming van onder meer het aquatisch milieu en kunnen daartoe "*larger mandatory buffer zones adjacent to surface waters*" aanwijzen dan de 3-meter bufferzone die elders in dit voorstel voor verordening worden genoemd. De Europese Commissie zou niet tot een dergelijk voorstel zijn gekomen, zo is aannemelijk, als de Commissie van oordeel zou zijn dat bepalingen uit het VWEU inzake de interne markt aan het voorgaande in de weg zou kunnen staan.

Uiteraard zal telkens wel de vraag moeten worden beantwoord of de aanwijzing van een bepaald gebied of gebieden een geschikte, noodzakelijke en evenredige maatregel is. Omdat het amendement Bromet de uitwerking van het amendement doorschuift

⁹ Zie in deze zin ook: Hoge Raad van 8 juli 2022, ECLI:NL:HR:2022:1032, rov. 3.1.3.

naar de uitwerking ervan in een amvb, zal dit alsdan aan de orde moeten komen. Overigens zal dan ook in moeten worden gegaan hoe een gebied als bedoeld in het amendement wordt afgebakend en omschreven. De indruk is nu dat grote delen van Nederland onder het bereik van het amendement zouden kunnen vallen, hetgeen de vraag met zich brengt of sprake is van een geschikte, noodzakelijke en evenredige maatregel. Duidelijk zal moeten worden in welke gevallen het noodzakelijk is of kan zijn om gebruik te maken van de voorgestelde bevoegdheid. Daartoe zullen ook onderzoeksgegevens beschikbaar moeten komen waaruit volgt dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de in het amendement omschreven gebieden een zodanig risico oplevert dat dit aanwijzing ervan rechtvaardigt en de geschiktheid, noodzakelijkheid en evenredigheidstoets doorstaat.

Samenvattend:

Het amendement biedt slechts een 'haakje' voor de verbreding van de reikwijdte van artikel 80a lid 1 Wgb. Wij zien geen juridische bezwaren tegen de inwilliging van het amendement omdat de invulling en concretisering ervan is doorgeschoven naar de nog tot stand te brengen amvb. In deze amvb zal duidelijk moeten worden gemaakt welke gebieden door het verbod worden geraakt en zal derhalve invulling moeten worden gegeven aan de zeer algemene bewoordingen van het amendement. Daarbij zal uiteraard rekening moeten worden gehouden met het EU-recht en de grenzen die daaruit mogelijk volgen voor het aanwijzen en afbakenen van bedoelde gebieden.

Amendement Vestering

Het amendement Vestering strekt tot het invoegen van een nieuw artikel (81aa) in de Wgb, dat als volgt luidt:

Artikel 81aa. Afbouw gebruik gevaarlijke gewasbeschermingsmiddelen

Bij algemene maatregel van bestuur worden maatregelen getroffen teneinde het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen die werkzame stoffen bevatten die voldoen aan de criteria van de punten 3.6.2 tot en met 3.6.5 en 3.8.2 van bijlage II bij verordening (EG) 1107/2009, of die overeenkomstig de criteria van punt 4 van die bijlage voor vervanging in aanmerking komen, terug te dringen tot een niveau dat 50% lager ligt in 2025 dan in 2021, en 95% lager ligt in 2030 dan in 2021.

Dit amendement regelt dus dat het gebruik van de gewasbeschermingsmiddelen die gevaarlijkere werkzame stoffen bevatten, in 2025 met 50% is gereduceerd ten opzichte van het gebruik in 2021, en met 95% in 2030. Door de formulering van het amendement, biedt het voorgestelde artikel 81aa Wgb niet alleen een bevoegdheid maar ook een *verplichting* om bij amvb maatregelen te treffen teneinde het gebruik van gevaarlijke gewasbeschermingsmiddelen terug te dringen. Het uitgangspunt bij de reductiedoelstellingen is – blijkens de toelichting op het amendement – 'de hantering

van een «nee, tenzij»-principe, waarbij de toepassingen en voorwaarden voor gebruik van de bedoelde middelen in toenemende mate beperkt worden’.

De indiener van het amendement lijkt met deze reductieverplichting aansluiting te hebben gezocht bij de (juridisch niet-bindende) Mededeling van de Commissie getiteld “Een “van boer tot bord”-strategie” (hierna: de Mededeling)¹⁰, zij het met een afwijkend tijdspad en reductiepercentage. In de Mededeling wordt aangekondigd dat de Commissie aanvullende maatregelen zal nemen om tegen 2030 het totale gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen en de daarmee samenhangende risico's evenals het gebruik van gevaarlijkere pesticiden met 50% te verminderen. Met “gevaarlijkere pesticiden” wordt blijkens de Mededeling bedoeld op gewasbeschermingsmiddelen die werkzame stoffen bevatten die voldoen aan de criteria van de punten 3.6.2 tot en met 3.6.5 en 3.8.2 van bijlage II bij de Verordening of die overeenkomstig de criteria van punt 4 van die bijlage voor vervanging in aanmerking komen.¹¹ Het amendement hanteert dezelfde afbakening van de groep gevaarlijkere gewasbeschermingsmiddelen, maar hanteert een scherpere doelstelling met een reductieverplichting van 50% in 2025 en 95% in 2030 ten opzichte van 2021. De Mededeling heeft inmiddels geleid tot een (in het juridisch kader reeds besproken) concept voorstel voor een nieuwe verordening. Het amendement wijkt op drie belangrijke punten af van het conceptvoorstel van de Europese Commissie:

- Het tijdspad; het amendement creëert een eerste doelstelling in 2025, terwijl de doelstellingen uit de conceptverordening in 2030 moeten worden bereikt.
- De reductiedoelstelling; 50% in 2025 en 95% in 2030, terwijl op basis van de conceptverordening afwijkende reductiepercentages (kunnen) gelden.
- De afbakening van de groep middelen waarop de reductiedoelstelling betrekking heeft; het amendement is beperkt tot gewasbeschermingsmiddelen die werkzame stoffen bevatten die voldoen aan de criteria van de punten 3.6.2 tot en met 3.6.5 en 3.8.2 van bijlage II bij de Verordening of die overeenkomstig de criteria van punt 4 van die bijlage voor vervanging in aanmerking komen, terwijl de conceptverordening voorziet in zowel een reductiedoelstelling voor gewasbeschermingsmiddelen¹² als voor een groep ‘gevaarlijkere gewasbeschermingsmiddelen’, welke laatste groep bovendien in de conceptverordening anders wordt afgebakend¹³.

¹⁰ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's, Een “van boer tot bord”-strategie, voor een eerlijk, gezond en milieuvriendelijk voedselsysteem, 20 mei 2020, COM(2020 381 final, p. 7 en voetnoot 13.

¹¹ Zie voetnoot 13 van de Mededeling.

¹² Waaronder ook middelen op basis van werkzame stoffen met een laag risico. Zie Annex I van de conceptverordening.

¹³ Het begrip gevaarlijkere gewasbeschermingsmiddelen zoals gedefinieerd in artikel 3 sub 5 van de conceptverordening sluit niet aan bij de Mededeling (voetnoot 13) en het amendement Vestering.

Met betrekking tot de afbakening van de groep gewasbeschermingsmiddelen in het amendement Vestering, valt op dat – blijkens een recente mededeling van het Ctgb – de stoffen die voldoen aan punten 3.6.3, 3.6.4 en 3.6.5 en 3.8.2 van bijlage II bij de Verordening, in beginsel niet worden goedgekeurd, tenzij sprake is van een verwaarloosbare blootstelling of een noodzakelijk gebruik.¹⁴ Stoffen die voldoen aan de criteria van punten 3.6.3, 3.6.4 en 3.6.5 en op Europees niveau worden goedgekeurd op grond van een van deze uitzonderingsbepalingen, worden ingedeeld in de categorie “werkzame stoffen die in aanmerking komen om te worden vervangen”. Er zijn in Nederland op dit moment geen gewasbeschermingsmiddelen toegelaten, waarvan de werkzame stof voldoet aan de hierboven genoemde criteria. Werkzame stoffen die voldoen aan punt 3.6.2 worden volgens het Ctgb op Europees niveau überhaupt niet goedgekeurd (en hiervoor geldt ook geen enkele uitzondering).

Voor het amendement zijn dus met name relevant de (in omvang relatief beperkte groep) stoffen die in aanmerking komen om te worden vervangen, als bedoeld in punt 4 van bijlage II bij de Verordening en die bovendien in Nederland zijn toegelaten, waarbij van belang is dat op grond van artikel 24 van de Verordening kan worden beslist de goedkeuring van dergelijke stoffen één of meerdere keren te verlengen voor perioden van telkens ten hoogste zeven jaar. Het amendement lijkt ook te beogen invloed te hebben op deze verlengingen door in te zetten op een vermindering van (ook) deze stoffen in 2025 en 2030. Er zijn volgens de EU Pesticide Database (d.d. 8 augustus 2022) in Nederland gewasbeschermingsmiddelen toegelaten op basis van 32 werkzame stoffen die zijn ingedeeld als stoffen die in aanmerking komen om te worden vervangen. Volgens mededeling van ambtelijk LNV betreft dit 12% van het totaal aantal toegelaten werkzame stoffen (261). De afzet van deze 32 werkzame stoffen bedroeg ongeveer 715.000 kilogram in het jaar 2020. Dit is 7% van de totale afzet van ongeveer 9.900.000 kilogram. Met het amendement wordt beoogd die afzet te reduceren door middel van dwingend voorgeschreven reductiepercentages.

Nu de conceptverordening nog niet is aangenomen en het amendement bovendien (qua reductiedoelstelling(en) en tijdsfad) verder strekt dan de verplichtingen uit de conceptverordening terwijl de groep gewasbeschermingsmiddelen waarop de (verderstrekkende, nationale) reductieverplichting betrekking heeft juist (in omvang) beperkter is, zal moet worden beoordeeld hoe het amendement zich verhoudt tot (in het bijzonder) het vrije verkeer van goederen. Een (dwingend voorgeschreven) reductieverplichting maakt de productie en verkoop van de in het amendement benoemde gewasbeschermingsmiddelen (potentieel) minder aantrekkelijk, zodat niet uitgesloten kan worden dat sprake zal zijn van een inbreuk op het vrije verkeer van goederen. Dat betekent dat moet worden beoordeeld of het amendement geschikt,

¹⁴ Met noodzakelijk gebruik wordt meer concreet bedoeld op een niet op een andere wijze te bestrijden fytoosanitair gevaar (artikel 4 lid 7 van de Verordening).

noodzakelijk en evenredig is om de beoogde doelstellingen van algemeen belang¹⁵ te bereiken en dus gerechtvaardigd is. In de toelichting bij het amendement is op dit aspect niet ingegaan, terwijl die rechtvaardiging zeker niet zonder meer een gegeven is.

In de eerste plaats is onduidelijk waarom het amendement mede betrekking heeft op stoffen die voldoen aan het criterium 3.6.2, nu deze stoffen kennelijk niet worden goedgekeurd en een reductieverplichting voor deze categorie stoffen dus zinledig lijkt. Een reductieverplichting voor stoffen die voldoen aan de punten 3.6.3, 3.6.4 en 3.6.5 en 3.8.2 van bijlage II bij de Verordening lijkt evenmin doelmatig en proportioneel, omdat er op dit moment in Nederland kennelijk geen gewasbeschermingsmiddelen zijn toegelaten waarvan de werkzame stof voldoet aan deze criteria. Bovendien worden deze stoffen alleen op Europees niveau goedgekeurd op het moment dat sprake is van een verwaarloosbare blootstelling of een noodzakelijk gebruik.

Voor de overige (wel toegelaten) stoffen geldt – in de tweede plaats – dat een onderbouwing ontbreekt waarom de in het amendement opgenomen reductieverplichting specifiek voor deze stoffen noodzakelijk is met het oog op de bescherming van het milieu en de gezondheid, en dat andere (minder verstrekkende) maatregelen dan een reductieverplichting van 50% in 2025 en 95% in 2030 niet toereikend zijn. Bij die onderbouwing zal tevens aandacht moeten worden gegeven aan het feit dat stoffen alleen door het Ctgb worden toegelaten indien het gebruik niet leidt tot schadelijke effecten op de gezondheid van mens of dier en niet leidt tot onaanvaardbare effecten op het milieu. Meer specifiek geldt dat middelen op basis van werkzame stoffen die in aanmerking komen om te worden vervangen – waar het amendement specifiek betrekking op heeft – alleen door het Ctgb worden toegelaten als een veilig gebruik mogelijk is en als uit een zorgvuldige analyse blijkt dat er geen alternatieven zijn waardoor deze stoffen niet kunnen worden uitgefaseerd (artikel 50 van de Verordening).

In de derde plaats raakt het amendement slechts een beperkt aantal middelen en werkzame stoffen – als gezegd circa 12% van het totaal aantal toegelaten werkzame stoffen – maar is niet duidelijk of er juist voor deze groep middelen wel betaalbare alternatieven bestaan. Dit raakt met name de evenredigheid van het amendement, mede gelet op het belang van het kunnen (blijven) gebruiken van (gevaarlijkere) gewasbeschermingsmiddelen waarvoor geen alternatieven bestaan.

Hierin schuilt direct ook een belangrijk verschil met het verbod op professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de land- en tuinbouw, zoals dat door de Hoge Raad is beoordeeld. Dat verbod is namelijk beperkt tot gebieden en omstandigheden waarin voldoende niet-chemische alternatieven beschikbaar zijn. Het

¹⁵ De bescherming van de gezondheid en het leven van personen, dieren en planten vormt een dwingende reden van algemeen belang.

amendement kent een dergelijke beperking niet. Ook maakt (de toelichting bij) het amendement (dus) niet duidelijk aan de hand van welke criteria vervolgens zou moeten worden beoordeeld in hoeverre er daadwerkelijk (niet-chemische) alternatieven beschikbaar zijn. Afhankelijk van die toe te passen criteria is op zichzelf wellicht niet ondenkbaar dat voor bepaalde toepassingen van gevaarlijkere gewasbeschermingsmiddelen (haalbare en betaalbare) alternatieven beschikbaar zijn, maar nog los van de vraag welke specifieke maatregelen bij amvb zullen worden getroffen teneinde de reductiedoelstellingen te realiseren, kan op basis van dit amendement op voorhand dus niet worden uitgesloten dat er in de groep toegelaten middelen waarop het amendement specifiek betrekking heeft, stoffen (kunnen) zitten die belangrijk kunnen zijn om ziekten, plagen en onkruiden te beheersen en voor welke stoffen geen alternatieven beschikbaar zijn, terwijl de in het amendement opgenomen reductieverplichting wel onverkort verplicht tot een reductie van het gebruik van (juist) die middelen.

Voor zover met het amendement is beoogd aan te sluiten bij artikel 14 van de Richtlijn, waar in artikel 55 van de Verordening naar wordt verwezen, merken wij in het verlengde van het voorgaande nog op dat de reikwijdte van maatregelen op grond van die bepaling niet ruimer mogen zijn dan strookt met de doelstellingen van de Richtlijn.¹⁶ Uit de conclusie van advocaat-generaal Snijders kan worden opgemaakt dat de Richtlijn tot uitgangspunt neemt dat het gebruik van pesticiden onder omstandigheden noodzakelijk kan zijn, met name voor de land- en tuinbouw, en daarom aanvaardbaar is, gelet op de daarmee te dienen doelen en bij gebrek aan alternatieven, mits zo zorgvuldig en minimaal mogelijk gebruikt.¹⁷ Daarmee beoogt de Richtlijn een zorgvuldige balans te bewaken tussen enerzijds de bescherming van de sector die van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen afhankelijk is en anderzijds de bescherming van de volksgezondheid en het milieu. Doordat de reductieverplichting uit het amendement betrekking heeft op middelen met stoffen waarvoor – als gezegd – mogelijk geen alternatieven bestaan (en het gebruik van die middelen dus noodzakelijk kan zijn), bestaat het risico dat het amendement verder strekt dan strookt met de doelstellingen van de Richtlijn. In dat geval kan het amendement ook op gespannen voet komen te staan met de toelatingssystematiek van de Verordening, dat blijkens haar preambule en tekst op dezelfde basisgedachte als de Richtlijn is gestoeld. Ook lijkt niet te kunnen worden uitgesloten dat het amendement – dat beoogt de toepassing en voorwaarden voor gebruik van middelen met stoffen die voor vervanging in aanmerking komen, óók na een (positieve) (her)beoordeling van die middelen¹⁸, te beperken – op gespannen voet staat met een besluit tot verlenging van een goedkeuring als bedoeld in artikel 24 van de

¹⁶ Zie de uitspraak van de Hoge Raad van 8 juli 2022, ECLI:NL:HR:2022:1032, rov. 3.1.3.

¹⁷ Zie de eerder genoemde conclusie van procureur-generaal Snijders, punten 3.16 – 3.17.

¹⁸ In dit verband wijzen wij in het bijzonder op de in artikel 50 lid 4 van de Verordening bedoelde evaluatie die het Ctgb (uiterlijk) bij verlenging (of wijziging) van de toelating dient uit te voeren.



datum 9 september 2022
onze ref. /11018777

11/11

Verordening, bijvoorbeeld indien de werkzame stof op basis hiervan tot na 2025 zou mogen worden gebruikt.

Gelet op het voorgaande, adviseren wij om, voor zover (nog) mogelijk, de noodzakelijkheid en proportionaliteit van het amendement nader te onderzoeken en zo mogelijk te onderbouwen. Zonder nadere onderbouwing, zal het amendement (en in het verlengde daarvan de op basis van het amendement te treffen maatregelen) in rechterlijke procedures naar verwachting kwetsbaar zijn.

Tot slot wijzen wij op het (juridische) risico dat de (bindende) reductiedoelstellingen als genoemd in het amendement in de praktijk mogelijk niet zullen worden gehaald. Het is niet ondenkbaar dat – via de civiele rechter – de Staat alsdan zal worden verplicht die doelstellingen (alsnog) te halen, zo mogelijk op straffe van een dwangsom.

Samenvattend:

zonder nadere onderbouwing van de noodzakelijkheid en proportionaliteit van het amendement achten wij het amendement juridisch kwetsbaar.

Tot slot

Tot zover ons advies. Tot een nadere toelichting zijn  en ik uiteraard graag bereid.

Met vriendelijke groet,
de landsadvocaat,
voor deze,


persoonsinformatie