

Vergaderjaar 2020–2021

35 756

Wijziging van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (grondslag voor maatregelen inzake het (particulier) gebruik van gewasbeschermingsmiddelen

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 13 januari 2021 en het nader rapport d.d. 26 februari 2021, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

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 overschrijfverbod. 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 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 aangegeven 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) 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 eindeva-

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.

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.

luatie 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 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

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.

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,
Th. C. de Graaf*

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