

Vergaderjaar 2009–2010

32 372

Wijziging van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden in verband met de implementatie van Europese regelgeving op het gebied van het op de markt brengen en het duurzame gebruik van gewasbeschermingsmiddelen

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 21 januari 2010 en het nader rapport d.d. 15 april 2010, aangeboden aan de Koningin door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 25 november 2009, no. 09.003315, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet inzake de wijziging van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden in verband met de implementatie van Europese regelgeving op het gebied van het op de markt brengen en het duurzame gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ter uitvoering van een EG-verordening betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen (hierna: verordening)² en de implementatie van een EG-richtlijn met betrekking tot het duurzaam gebruik van deze middelen (hierna: richtlijn)³. In verband met de totstandkoming van de verordening is een aantal bepalingen in de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden geschrapt. Ter implementatie van de richtlijn zijn grondslagen opgenomen voor de regeling van duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen van (implementatie-)technische aard. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Verordening (EG) Nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad 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 van de Raad (Pb L 309).

³ Richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden (Pb L 309).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 25 november 2009, nr. 09.003315, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 21 januari 2010, nr. W11.09.0486/IV bied ik U hierbij aan.

De Raad van State maakt een aantal opmerkingen van implementatietechnische aard, alsmede een aantal redactionele kanttekeningen. De opmerkingen worden hierna besproken in volgorde van het advies.

1. Grondslag voor het vooraf moeten betalen van een vergoeding

In aansluiting op de bestaande regeling in de wet wordt in de voorgestelde artikelen 37, vijfde lid, en 38, vijfde lid,¹ onder meer geregeld dat bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat een aanvraag om ontheffing respectievelijk vrijstelling eerst in behandeling wordt genomen nadat een daarvoor vastgesteld bedrag is voldaan. In de memorie van toelichting wordt niet op de verenigbaarheid van deze regeling met de verordening ingegaan. De Raad wijst erop dat in artikel 74 van de verordening is bepaald dat de lidstaten de kosten veroorzaakt door werkzaamheden die zij binnen de werkingssfeer van de verordening uitvoeren, via vergoedingen of heffingen kunnen terugvorderen (cursivering RvS). De vergoedingen kunnen volgens het tweede lid bestaan uit een lijst met vaste heffingen die gebaseerd zijn op de gemiddelde kosten van de werkzaamheden. Gelet op het gebruik van de term «terugvorderen» (en van vergelijkbare bewoordingen in de Franstalige, Duitstalige en Engelstalige versie van de verordening) biedt artikel 74 van de verordening naar de letter dus geen ruimte om voor de behandeling van een aanvraag als voorwaarde te stellen dat vooraf een vergoeding wordt betaald. Daar staat tegenover dat voor vergelijkbare gevallen in de Europese regelgeving en de jurisprudentie geen aanknopingspunten zijn te vinden voor de opvatting dat tegen het betalen van vergoedingen of leges voorafgaande aan een aanvraag als zodanig Europeesrechtelijke bezwaren rijzen.² Voorts is in het verwante ontwerp van de Europese Commissie voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad voor het op de markt brengen en het gebruik van biociden³ uitdrukkelijk voorzien in het vooraf moeten betalen van een vergoeding bij de in die verordening geregelde aanvragen.⁴ Wanneer artikel 74 van de verordening in deze Europeesrechtelijke context wordt uitgelegd, verzet het zich naar de mening van de Raad naar zijn strekking niet tegen het vooraf moeten betalen van een vergoeding, mits maar wordt voldaan aan daarin gestelde eisen van transparantie en afstemming op de daadwerkelijk gemaakte kosten en aan de algemene verdragseisen op het punt van non-discriminatie.⁵ De Raad adviseert de memorie van toelichting in deze zin aan te vullen.

1. Grondslag voor het vooraf moeten betalen van een vergoeding

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is in de memorie van toelichting nader ingegaan op het tariefsysteem waarbij voorafgaand aan de behandeling van een aanvraag door een bestuursorgaan betaling van een vergoeding wordt verlangd. Hoewel Verordening (EG) Nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad 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 van de Raad (PbEU, L 309) naar de letter genomen deze mogelijkheid niet biedt, is er Europeesrechtelijk gezien ook niets op tegen. Voorwaarden daarbij zijn wel dat het tariefsysteem is gerelateerd aan de daadwerkelijk gemaakte kosten en niet in strijd komt met het EG Verdragsbeginsel van non-discriminatie. In voormelde zin is de toelichting aangepast.

2. Overgangsrecht

In het voorgestelde artikel 130a⁶ zijn in aansluiting op de verordening overgangsbepalingen opgenomen. Ingevolge het eerste lid blijven de paragrafen 1 en 2 van Hoofdstuk 4 van de wet zoals die luiden voor de onderhavige wijziging van toepassing in de in artikel 80, eerste lid, van de

¹ Artikel I, onderdeel M.

² Vergelijk o.a. de arresten van het HvJEG in de zaken C-19/92, C-216/05 en C-242/06.

³ COM (2009) 267 definitief.

⁴ In de artikelen 6, 7, 11, 18, 22, 24, 25, 26, 28, 34, 36 en 41.

⁵ In dit verband is mede van belang of in de bedoelde ministeriële regeling zou moeten worden voorzien in restitutie van het betaalde bedrag in de gevallen waarin de aanvraag niet verder wordt behandeld (vergelijk de artikelen 7, vierde lid, 11, vierde lid, 34, derde lid, en 36, zesde lid, van eerdergenoemde ontwerpverordening betreffende biociden).

⁶ Artikel I, onderdeel QQ.

verordening bedoelde gevallen. Ten aanzien van de resterende paragrafen van Hoofdstuk 4, met regels voor o.a. vrijstellingen en bijzondere toelatingen, is niet in overgangsrecht voorzien. De Raad adviseert artikel 130a alsnog aan te vullen, dan wel in memorie van toelichting uiteen te zetten waarom van de opnemings van de andere paragrafen van Hoofdstuk 4 in artikel 130a is afgezien.

2. Overgangsrecht

In artikel I, onderdeel RR, (het voorgestelde artikel 130a) zijn in aansluiting op de verordening nationale overgangsbepalingen opgenomen. De Raad vraagt zich af of de bepaling van artikel 130a, eerste lid, niet te beperkt is geformuleerd. Naar aanleiding van het advies van de Raad is zekerheids-halve het eerste lid aangevuld, waardoor de gehele Wet gewasbescher-mingsmiddelen en biociden en de daarop berustende bepalingen, zoals deze luiden voor de inwerkingtreding van de onderhavige wijzigingswet, van toepassing blijven voor zover nodig in verband met de in artikel 80, eerste lid, van de verordening bedoelde gevallen.

3. Aanvullend verbod

Het voorgestelde artikel 20, derde lid, bepaalt dat het verbod om in strijd te handelen met de in het eerste lid genoemde bepalingen van de verordening mede omvat het voorhanden of op voorraad hebben van een niet in Nederland toegelaten gewasbeschermingsmiddel of toevoe-gingsstof. Dat is een aanvulling ten opzichte van de bepalingen in de verordening die gericht zijn op het op de markt brengen en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. In de toelichting wordt dit verbod met een beroep op handhaving van de regels van de verordening verantwoord en gewezen op aanknopingspunten die daarvoor in de verordening zelf kunnen worden gevonden.¹ De Raad kan deze motivering volgen, maar hij wijst erop dat met de formulering «mede omvat» in artikel 20, derde lid, de inhoud van de regels van de verordening waarnaar wordt verwezen, nader wordt vastgesteld. Dat is Europeesrechtelijk niet toegestaan. Hij adviseert daarom artikel 20, derde lid, als zelfstandig verbod te formuleren.

3. Aanvullend verbod

Het advies van de Raad is opgevolgd, zodat thans in artikel I, onderdeel H, (artikel 20, derde lid) van het wetsvoorstel als zelfstandig verbod is opgenomen dat een niet in Nederland toegelaten gewasbescher-mingsmiddel of toevoegingsstof niet voorhanden of op voorraad mag worden gehouden.

4. Vrijstelling vakbekwaamheidseisen

Op grond van artikel 76, derde lid, aanhef en onder b,² kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over vrijstelling van het verbod om zonder geldig bewijs van vakbekwaamheid een gewasbeschermingsmiddel of biocide te ontvangen, te gebruiken of voorhanden te hebben. Ingevolge artikel 6, tweede lid, van de richtlijn dienen de lidstaten de noodzakelijke maatregelen te nemen om de verkoop van pesticiden die voor professioneel gebruik zijn toegelaten te beperken tot personen die houder zijn van een certificaat. Gelet op deze verplichting zal de bedoelde algemene maatregel van bestuur geen betrekking kunnen hebben op vrijstelling van vakbekwaamheidseisen bij de verkoop voor professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. De Raad adviseert hierop in de toelichting in te gaan.

¹ Artikel 28, tweede lid, onderdelen c en d, en artikel 46 van de verordening.

² Artikel I, onderdeel U.

4. Vrijstelling vakbekwaamheidseisen

Naar aanleiding van het advies van de Raad is in de toelichting bij artikel I, onderdeel V, (wijziging van artikel 76) van het wetsvoorstel opgenomen dat in ieder geval geen vrijstelling kan worden verleend van de verplichting over een geldig bewijs van vakbekwaamheid te beschikken bij de aankoop van gewasbeschermingsmiddelen die voor professioneel gebruik zijn toegelaten.

5. Wijzigingen in de handhaving

a. Minder strafrechtelijke handhaving

In de voorgestelde aanpassing van artikel 1a van de Wet op de economische delicten (WED)¹ worden in het eerste onderdeel de verwijzingen naar de artikelen 79 tot en met 81, 87, zesde lid, en 118 geschrapt. Voorts worden in het derde onderdeel van dit artikel de artikelen 78, tweede lid en 115 niet meer vermeld. Op artikel 87a na zijn ze in artikel 90² wel in de opsomming van met een bestuurlijke boete te sanctioneren overtredingen vermeld. De Raad adviseert deze wijziging in strafrechtelijke handhaving te motiveren in de memorie van toelichting dan wel indien geen wijziging is beoogd de genoemde artikelen in artikel 1a WED te laten staan.

b. Medebetrokkenheid andere ministers

Met de wijziging van de artikelen 86 en 90³ komt de medebetrokkenheid te vervallen van de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij de toepassing van bestuursdwang respectievelijk het opleggen van een bestuurlijke boete. De Raad adviseert deze wijziging te motiveren in de memorie van toelichting.

5. Wijzigingen in de handhaving

a. Minder strafrechtelijke handhaving

De Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden kent een duaal sanctiestelsel. In de meeste gevallen zal bestuursrechtelijk op een overtreding worden gereageerd, namelijk door middel van een last onder dwangsom, een last tot bestuursdwang of een bestuurlijke boete. Artikel 94 van de wet bepaalt echter ook dat indien de ernst van de overtreding en de omstandigheden van het geval daartoe aanleiding geven een overtreding strafrechtelijk kan worden afgedaan. Nu de ernst mede zal afhangen van de omstandigheden van het geval en deze niet eenvoudig zijn te voorzien, bepaalt de wet voor de meeste overtredingen dat zij zowel vatbaar zijn voor een bestuurlijke boete als voor vervolging op basis van de Wet op de economische delicten. Deze duale sanctiemogelijkheid dient ook te gelden voor de door de Raad genoemde artikelen. Zij worden daarom alsnog in artikel II, het voorstel tot wijziging van de Wet op de economische delicten, opgenomen.

b. Medebetrokkenheid andere ministers

De ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zijn samen verantwoordelijk voor de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden. De eerstgenoemde minister is primair verantwoordelijk voor het gewasbeschermingsmiddelenbeleid en de laatstgenoemde minister is primair verantwoordelijk voor het biocidenbeleid. De ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van

¹ Artikel II.

² Artikel I, onderdeel CC.

³ Artikel I, onderdelen BB en CC.

Verkeer en Waterstaat zijn medebetrokken als het gaat om een onderwerp dat hun beleidsverantwoordelijkheid raakt.

Echter, met het oog op het vereenvoudigen van de uitvoering van de wet is ervoor gekozen de artikelen 86 en 90 te wijzigen, zodat de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Verkeer en Waterstaat niet meer formeel betrokken zijn bij het nemen van besluiten of beschikkingen in het kader van de uitvoering en de handhaving van de wet. De belangrijkste reden daarvoor is het bevorderen van een effectieve en daadkrachtige handhaving en het voorkomen van ingewikkelde mandaatconstructies.

Dezelfde argumentatie ligt ten grondslag aan de wijzigingen in de definities in artikel 1 van de wet, waarbij is bepaald dat Onze minister voor wat betreft de toepassing van de artikelen 86 en 90 van de wet de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is als het gaat om gewasbeschermingsmiddelen en de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer als het gaat om biociden. De memorie van toelichting is in deze zin aangevuld, zoals door de Raad geadviseerd.

6. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

6. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn overgenomen en verwerkt in het wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting.

7. Overige wijzigingen die niet verband houden met het advies van de Raad van State

Ik heb tot slot de volgende wijzigingen aangebracht in het wetsvoorstel, waarbij enkele onderdelen zijn herletterd:

- a. In het in artikel I, onderdeel J, het voorgestelde artikel 28, eerste lid, slotzin, is de zinsnede toegevoegd «of een aanvraag eerst in behandeling wordt genomen». Dit om zeker te stellen dat voorafgaand aan de behandeling van de aanvraag een vergoeding voor de uit te voeren werkzaamheden kan worden gevraagd.
- b. In verband met de verlenging van het werkprogramma van de Commissie van de Europese Unie voor opname van de zogenaamde bestaande stoffen in bijlage I, IA of IB van richtlijn 98/8/EG kan het nodig zijn om de beschermingsduur van gegevens ingediend in verband met de toelating van biociden te verlengen. Om die reden wordt in artikel I, onderdeel Q, (het voorgestelde artikel 47, vijfde lid) een grondslag opgenomen voor het kunnen verlengen van de termijn van gegevensbescherming bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Deze bepaling strekt tot implementatie van richtlijn 2009/107/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot wijziging van Richtlijn 98/8/EG betreffende het op de markt brengen van biociden in verband met de verlenging van bepaalde termijnen (PbEU, L 262).
- c. In artikel I, onderdeel R, (het voorgestelde artikel 65) is een omissie hersteld door het woord «onvoorzien» toe te voegen, zoals artikel 15 van de biocidenrichtlijn 98/8/EG bepaalt.
- d. In artikel I, onderdeel IJ, (het voorgestelde artikel 80, eerste lid) is de term «luchtvaartuigen» toegevoegd in de opsomming na vaartuigen, enz.. Een verbod op de luchtvaarttoepassing van een gewasbeschermingsmiddel is al geregeld in artikel 29, eerste lid, van het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Deze bepaling is alleen nog niet in werking getreden. Als gevolg van artikel 9 van richtlijn 2009/128/EG dient dit verbod uiterlijk op 14 december 2011 in werking

- te treden. Het is bij nader inzien niet meer nodig dit verbod in de wet zelf op te nemen zoals aanvankelijk voorgesteld.
- e. In artikel I, onderdeel IJ, (artikel 80, tweede lid, van het wetsvoorstel) is alsnog een grondslag opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te kunnen stellen over de op grond van artikel 8 van de Richtlijn 2009/128/EG verplichte keuring van in gebruik zijnde apparatuur voor de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen. Voor nieuwe machines waarmee gewasbeschermingsmiddelen worden toegepast, geldt dat deze met ingang van 15 december 2011 zullen moeten voldoen aan de eisen van Richtlijn 2009/127/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot wijziging van de Richtlijn 2006/42/EG met betrekking tot machines voor de toepassing van pesticiden (PbEU, L 310). Nu Richtlijn 2006/42/EG is geïmplementeerd in het Warenwetbesluit machines, ligt het voor de hand ook de wijziging van deze richtlijn in dat besluit te incorporeren. Voor in gebruik zijnde apparatuur voor de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen in de zin van artikel 1 van het wetsvoorstel zal een periodieke keuringsplicht worden ingevoerd in de nationale wetgeving. Nu het reguleren van in gebruik zijnde apparatuur samenhangt met het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, ligt het in de rede dat die verplichtingen bij of krachtens de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden zullen worden gereguleerd en niet door middel van het Warenwetbesluit machines.
 - f. In artikel I, onderdeel IJ, is bij nader inzien de wettelijke grondslag in het oorspronkelijk voorgestelde artikel 80, derde lid, en artikel 81a om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen ter implementatie van artikel 11 respectievelijk 13 van de richtlijn duurzaam gebruik (2009/128/EG) niet nodig, omdat de artikelen 6.2 en 6.6 van de Waterwet, de artikelen 10 en 18 van de Wet bodembescherming en de artikelen 8.1, 8.40, 10.2, tweede lid, 10.30, derde lid, en 10.32 van de Wet milieubeheer reeds voldoende mogelijkheden bieden om de richtlijn te implementeren. Voor de implementatie van artikel 12 van de richtlijn duurzaam gebruik is artikel 80, derde lid, (het oorspronkelijk vierde lid) van belang, naast de bepalingen uit de Natuurbeschermingswet 1998, Waterwet en Wet Milieubeheer.
 - g. In artikel I, onderdeel Z, (het voorgestelde artikel 81a) is alsnog bepaald dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht) van toepassing is op de voorbereiding en wijziging van het nationale actieplan als bedoeld in artikel 4 van de richtlijn duurzaam gebruik (richtlijn 2009/128/EG).
 - h. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om door middel van artikel I, onderdelen EE en LL, verwijzingen naar EG bepalingen in de artikelen 117 en 124 te actualiseren.
 - i. De toelichting is op diverse punten verduidelijkt.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U in overeenstemming met mijn ambtgenoot van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W11.09.0486/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In het wetsvoorstel verwerken dat de verordening en de richtlijn inmiddels zijn vastgesteld op 21 oktober 2009.
- Artikel 4, vierde lid, preciseren tot de in 67, eerste lid, derde tekstblok, van de verordening bedoelde informatie.
- De definitie van «juist gebruik» in artikel 1 schrappen omdat dit begrip alleen betrekking heeft op biociden en met het oog daarop in artikel 41 wordt gedefinieerd. Omgekeerd de definitie van «verpakking» in de artikelen 18 en 41 schrappen omdat voor dat begrip zowel voor gewasbeschermingsmiddelen als voor biociden al een definitie is opgenomen in artikel 1.
- In artikel 20 verwijzen naar artikel 52, eerste lid en vijfde lid, van de verordening.
- In artikel 68, derde lid, bij de vervanging van artikel 10, eerste lid, onderdeel e door artikel 10, eerste lid, «jaarlijkse vergoeding bedoeld in» intact laten.
- De regeling van de vrijstelling in artikel 71, tweede lid, onderdeel e, wat betreft gewasbeschermingsmiddelen beperken tot de kleine distributeur bedoeld in artikel 6, eerste lid, derde volzin van de richtlijn.
- In artikel 74, tweede lid, tevens bepalen dat het bewuste middel (wel) in een andere lidstaat is toegelaten.
- In de aanhef van artikel 75 na «op de markt brengen» de woorden invoegen: of gebruiken.
- In artikel 90 verwijzen naar artikel 37, derde lid en artikel 38, derde lid.
- Eveneens in de wijziging van artikel 1a van de WED de verwijzing naar de artikelen 37 en 38 preciseren tot het derde lid.
- De memorie van toelichting voorzien van een duidelijke paragraafindeling met nummers. Een aparte paragraaf opnemen over de implementatie van de richtlijn. Verder sluit de artikelsgewijze toelichting niet aan op de indeling van de wijzigingsartikelen (in Romeinse cijfers en letters) van het voorstel.
- In de transponeringstabel vermelden dat aan artikel 3 van de verordening tevens uitvoering wordt gegeven in artikel 18 van het wetsvoorstel en dat ook artikel 22 geen implementatie behoeft in de wet. Alsnog vermelden hoe aan artikel 52, eerste en vijfde lid, van de verordening uitvoering is gegeven. Verder vermelden dat artikel 19 van de richtlijn is/wordt geïmplementeerd in artikel 71, tweede lid, onderdeel c, en in een wijziging van het Warenwetbesluit. Artikel 20 van de richtlijn behoeft geen implementatie.