



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Juridisch onderzoek glyfosaathoudende gewasbeschermingsmiddelen

Dr. Hanna Schebesta

Leerstoelgroep recht, Wageningen University & Research (WUR)

Social Sciences Group

DATE
September 30, 2022

AUTHOR
Dr Hanna Schebesta

Inhoudsopgave

1	Achtergrond en toelichting verzoek	5
2	Bespreking juridische argumenten motie de Groot (motie 27858, nr. 426)	6
2.1	Stand van zaken toelating glyfosaathoudende middelen	6
2.2	Juridische mogelijkheden in Verordening (EG) 1107/2009	7
2.2.1	Argumenten betreffend de mogelijkheden voor uitvoering motie op basis van Verordening (EG) 1107/2009	7
2.2.2	Gebruik mogelijkheden Verordening (EG) 1107/2009 op in de motie genoemde toepassingen	8
2.3	Juridische mogelijkheden op basis van Richtlijn 2009/128/EG	9
2.3.1	Zelfstandige juridische grondslagen in Richtlijn 2009/128/EG ter uitvoering van de motie	10
2.3.2	Belang van het Hoge Raad arrest m.b.t. verbod op het professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de land- en tuinbouw	12
3	Conclusies en verdere beschouwingen	14

1 Achtergrond en toelichting verzoek

De motie 27858, nr. 426 van Kamerlid Tjeerd de Groot (2018) verzoekt de regering het gebruik van glyfosaathoudende middelen voor gebruik buiten geïntegreerde gewasbescherming (zoals kalenderspuiten, resetten van grasland en pre-harvest) te verbieden (hierna: de motie).

Ter beoordeling van de juridische mogelijkheden voor uitvoering van deze motie is in 2020 op verzoek van de Tweede Kamer een juridisch advies door dr. Schebesta (Wageningen University & Research) uitgebracht (hierna: Juridisch advies Schebesta, 2020).¹

Op 17 juni 2022 heeft de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de commissie LNV een brief gestuurd met beantwoording van een aantal openstaande vragen naar aanleiding van het commissiedebat Gewasbeschermingsmiddelen van 8 juni 2022 (Kamerstuk 27858, nr. 573, hierna: de Kamerbrief). In deze brief wordt ingegaan op de aangenomen moties van het lid Tjeerd de Groot (D66) over het verbieden van het gebruik van glyfosaathoudende middelen buiten geïntegreerde gewasbescherming (Kamerstuk 27858, nr. 426 en nr. 463). De Minister van LNV kondigde daarnaast in zijn brief aan dat hij de landsadvocaat zal verzoeken om een juridische toets uit te voeren op zijn in de brief uiteengezette redenering met betrekking tot de uitvoering van de motie-Tjeerd de Groot (Kamerstuk 27858, nr. 426). Deze juridische toets is op 1 juli 2022 naar de Kamer gestuurd (hierna: advies landsadvocaat).

In de procedurevergadering van 22 juni 2022 heeft de commissie besloten tot het in commissieverband inwinnen van externe juridische expertise over zowel de redenering van de Minister als de reactie van de landsadvocaat over de uitvoering van de betreffende moties. Het lid Tjeerd de Groot heeft daarbij verzocht om in het bijzonder aandacht te besteden aan het met glyfosaathoudende middelen vernietigen van vanggewassen en graslanden.

Hiervoor is de leerstoelgroep recht van de Wageningen University & Research benaderd. Het voorliggende rapport is opgesteld door dr. Schebesta (Associate Professor, expert voedselrecht) met medewerking van dr. Alblas (Assistant Professor, expert milieurecht).

Dit rapport betreft een juridische analyse, en kan de technische en wetenschappelijke noodzakelijkheid van een beperking op bepaalde toepassingen van glyfosaatgebaseerde gewasbeschermingsmiddelen niet beoordelen.

¹ *Kamerstukken II 2020/21, 27858, nr. 520, [bijlage](#).*
Juridisch onderzoek glyfosaathoudende gewasbeschermingsmiddelen (2022)

2 Bespreking juridische argumenten motie de Groot (motie 27858, nr. 426)

In de Kamerbrief concludeert de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit dat de motie voor wat betreft het verbieden van glyfosaathoudende middelen voor het doodspuiten van grasland, groenbemesters en vanggewassen juridisch niet uit te voeren is. Voor zover beoogd zou zijn een wettelijk verbod op het gebruik van glyfosaathoudende middelen voor gebruik buiten geïntegreerde gewasbescherming op te leggen, zou dit indruisen tegen het systeem van Verordening (EG) 1107/2009.² Daarnaast zou het niet passen binnen de mogelijkheden om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in algemene zin te beperken of verbieden, zoals opgenomen in Richtlijn 2009/128/EG.³

De landsadvocaat concludeert in zijn advies vrij summier dat de in de Kamerbrief gevolgde redenering juridisch juist is. Aanvullend wijst hij op het feit dat bij de Hoge Raad een procedure over het in Nederland ingevoerde verbod op het professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de land- en tuinbouw aanhangig is. Inmiddels heeft de Hoge Raad hierover zijn oordeel gegeven, en daarom wordt het belang van deze zaak voor de motie besproken.

Het voorliggende rapport analyseert de juridische argumenten in de redenering van de Minister en de reactie van de landsadvocaat met betrekking tot de uitvoering van de betreffende motie. Hieronder zullen eerst de argumenten aangedragen door de Minister en landsadvocaat per onderwerp kort worden samengevat, gevolgd door een juridische beoordeling.

2.1 Stand van zaken toelating glyfosaathoudende middelen

De Minister merkt op dat het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) sinds het indienen van de motie in 2018 alle glyfosaathoudende middelen in Nederland herbeoordeeld heeft, met als resultaat dat bepaalde toepassingen niet meer toegelaten zijn. Hierdoor zal in de praktijk al "grotendeels" aan de motie voldaan worden, doordat het Ctgb bepaalde volvelds vooroogsttoepassingen (pre-harvest) van glyfosaathoudende middelen niet meer heeft toegelaten, en omdat kalenderspuiten zich niet voordoet met glyfosaathoudende middelen.

In het Juridisch advies Schebesta, 2020 werd geconstateerd dat het Ctgb te maken had met een achterstand wat betreft het (her-)beoordelen van gewasbeschermingsmiddelen.⁴ Hierdoor waren glyfosaathoudende middelen grotendeels (34 van 37 middelen) op basis van een procedurele uitbreiding van de toelatingstermijn toegelaten. Deze achterstand is inmiddels ingehaald, en de Ctgb heeft bepaalde toepassingen niet meer toegelaten (met name vooroogsttoepassingen, toepassingen op verhardingen in het Maasstroomgebied, andere specifieke toepassingen en een verlaging van dosering en frequentie, zie p. 2-3 Kamerbrief). De 29 resterende glyfosaathoudende gewasbeschermingsmiddelen zijn toegelaten tot 15 december 2023. Deze termijn komt overeen met de uitgestelde herbeoordeling van de werkzame stof glyfosaat door de Europese Commissie, een beslissing die in 2023 wordt verwacht.

In het licht van het bovenstaande kan inderdaad worden geconcludeerd dat voor een deel aan de motie is voldaan. Echter blijven – zoals ook in de Kamerbrief uitgelegd – het doodspuiten van grasland,⁵ groenbemesters,⁶ alsook vanggewassen,⁷ als toegelaten toepassingen opgenomen in het wettelijk gebruiksvoorschrift van bepaalde glyfosaathoudende middelen. Er is dus nog niet geheel aan de motie voldaan en er zijn aanvullende maatregelen nodig om deze in haar geheel uit te voeren.

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 (*PbEU* 2009, L 309/1).

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 (*PbEU* 2009, L 309/71).

⁴ Juridisch advies Schebesta, 2020, p. 12.

⁵ <https://toelatingen.ctgb.nl/nl/authorisations/15038>.

⁶ <https://toelatingen.ctgb.nl/nl/authorisations/8667>.

⁷ <https://toelatingen.ctgb.nl/nl/authorisations/9316>.

2.2 Juridische mogelijkheden in Verordening (EG) 1107/2009

Allereerst bespreekt de Kamerbrief de juridische mogelijkheden voor uitvoering van de motie op basis van de Verordening (EG) 1107/2009, eerst in het licht van het Juridisch advies Schebesta, 2020 (hieronder in 2.2.1) en daarna toegepast op de concrete in de motie genoemde toepassingen (hieronder in 2.2.2). Hieronder zullen deze twee elementen achtereenvolgens worden besproken.

2.2.1 Argumenten betreffend de mogelijkheden voor uitvoering motie op basis van Verordening (EG) 1107/2009

De Kamerbrief neemt het Juridisch advies Schebesta, 2020 als uitgangspunt voor de bespreking van de juridische mogelijkheden voor uitvoering van de motie. In dit advies werden meerdere juridische grondslagen voor het uitvoeren van de motie geschetst.⁸ Deze zijn in de Kamerbrief besproken. In het voorliggende rapport zal alleen worden ingegaan op de argumenten die betrekking hebben op de juridisch meest kansrijke⁹ grondslagen voor een beperking van de toegelaten toepassingen bij een gewasbeschermingsmiddel, namelijk artikel 31 en artikel 36 van Verordening (EG) 1107/2009.

In het kader van Verordening (EG) 1107/2009 is het namelijk mogelijk om beperkingen als integraal deel van een zonale toelating op te nemen (artikel 31).¹⁰ Dit wordt in de Kamerbrief aangeduid als 'Procedure 2'. Verder kunnen lidstaten op nationaal niveau passende voorwaarden en andere risicobeperkende maatregelen opstellen of zelfs een toelating weigeren (artikel 36).¹¹ Dit is in de Kamerbrief aangeduid als 'Procedure 3'.

De Kamerbrief ontkent blijkbaar niet dat deze juridische mogelijkheden in de Verordening (EG) 1107/2009 bestaan. De Kamerbrief bevat althans geen dergelijke motivering.

Echter verwijst de Kamerbrief naar de volledige onafhankelijkheid van het Ctgb als enige bevoegde instantie in Nederland voor het aanbrengen van wijzigingen in een toelating van een specifiek gewasbeschermingsmiddel, of het stellen van nationale voorwaarden daaraan in de vorm van gebruiksvoorschriften (p. 5). Dit argument wordt ook door de landsadvocaat beaamd: *"Een dergelijk algemeen verbod zou volgens de Kamerbrief in strijd zijn met het systeem van Verordening (EU) 1107/2009 (hierna: Verordening), op basis waarvan het Ctgb in Nederland de exclusieve bevoegdheid heeft om, na goedkeuring van een werkzame stof op Europees niveau, te oordelen over de toelating van een middel en de voorwaarden waaronder het middel mag worden toegepast"* (p. 2).

Voor wat betreft dit argument dient het volgende opgemerkt te worden. Het Ctgb is een zelfstandig bestuursorgaan ('ZBO'), wat betekent dat het zelfstandig overheidstaken uitvoert. Tegelijk blijft de betreffende minister verantwoordelijk voor een ZBO en moet deze verantwoording kunnen afleggen over de uitvoering van beleid door een ZBO. Algemeen geldt hierbij: *"Hoewel ZBO's een eigen uitvoeringsverantwoordelijkheid hebben, dient de beleidsmatige verbinding met het moederdepartement sterk te blijven."*¹² Concreet betekent het vraagstuk van de aanwijzingsbevoegdheid dat het Ctgb verantwoordelijk is voor individuele beslissingen, bijvoorbeeld de toelating van een bepaald gewasbeschermingsmiddel. Echter, het regelgevend kader waarin een dergelijke beslissing wordt genomen kan door de Minister worden vastgelegd.¹³

⁸ Zie 4.1, Juridisch advies Schebesta, 2020.

⁹ De Kamerbrief maakt aanvullende opmerkingen over de in het Juridisch advies Schebesta, 2020 besproken mogelijkheden voor een direct beroep op het voorzorgsbeginsel of artikel 114.5 van het VWEU. Nationale beperkingen op grond van een uitzondering volgens artikel 114 VWEU of het voorzorgsbeginsel als zelfstandige basis werden al in dit advies als minder kansrijk aangeduid (in sectie 4) en de betreffende argumenten zijn hier derhalve buiten beschouwing gelaten.

¹⁰ Zie 2.2.1, Juridisch advies Schebesta, 2020.

¹¹ Zie 2.2.2, Juridisch advies Schebesta, 2020.

¹² *Kamerstukken I 2012-2013 C nr. B*, p. 10.

¹³ Artikel 21, Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bepaalt: *"Onze Minister kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening door een zelfstandig bestuursorgaan."*

Juridisch onderzoek glyfosaathoudende gewasbeschermingsmiddelen (2022)

Sterker nog, ter uitvoering van Verordening (EG) 1107/2009 kent de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb) expliciet bevoegdheden aan de Minister toe: *“Bij regeling van Onze Minister kunnen ter uitvoering van verordening (EG) 1107/2009 regels worden gesteld over: (...) c.de specifieke gebruiksomstandigheden in verband met milieu of landbouw en de in verband daarmee te stellen nationale risicobeperkende maatregelen, bedoeld in artikel 36, derde lid, van verordening (EG) 1107/2009”* (artikel 28 Wgb).

Gezien het feit dat de mogelijkheid om specifieke toepassingsbeperkingen in het kader van artikel 36 Verordening (EG) 1107/2009 op te stellen niet is bestreden, zou de Minister op grond van artikel 28 Wgb wel degelijk maatregelen ter uitvoering van de motie kunnen nemen. Dit laat de onafhankelijkheid van het Ctgb onverlet.

Verder heeft het Ctgb ook zelf de nodige beleidsruimte en juridische instrumenten om actief op te treden. Zo hanteerde het Ctgb al twee zogenaamde ‘principebesluiten’ over glyfosaat, met name over voorogsttoepassingen en beperkingen ter voorkoming van normoverschrijdingen in oppervlaktewater bestemd voor de bereiding van drinkwater. Deze principebesluiten zijn door het College van het Ctgb genomen en gelden als uitgangspunt voor de (her-)beoordeling van glyfosaathoudende middelen.

2.2.2 Gebruik mogelijkheden Verordening (EG) 1107/2009 op in de motie genoemde toepassingen

Vervolgens analyseert de Kamerbrief de juridische mogelijkheden voor uitvoering van de motie op basis van de Verordening (EG) 1107/2009, toegepast op de concrete in de motie genoemde toepassingen. Gezien het feit dat sommige toepassingen van glyfosaathoudende middelen door het Ctgb al niet meer toegelaten worden, is de redenering in de Kamerbrief op dit punt beperkt tot het doodspuiten van grasland, vanggewassen en groenbemesters. Er wordt juridisch onderbouwd dat deze resterende toepassingen *herbicidetoepassingen* betreffen en binnen de reikwijdte van de goedkeuringsvoorwaarden vallen. De Kamerbrief concludeert derhalve dat het doodspuiten van grasland, groenbemesters en vanggewassen met glyfosaathoudende middelen naar aard van werking toelaatbare toepassingen zijn op grond van Verordening (EG) 1107/2009 (p. 7).

Met betrekking tot dit argument bepaalt de geldende goedkeuring van de werkzame stof glyfosaat (2017) inderdaad dat alleen het gebruik als herbicide toelaatbaar is.¹⁴ Andere soorten werking, bijvoorbeeld groeiregulatie, zijn dus – ook volgens het Ctgb – niet toelaatbaar. De analyse in de Kamerbrief (p. 6-7) is dan ook in principe juist. Dit volgt ook uit de classificaties in de EPPO (European and Mediterranean Plant Protection Organization) standaard voor ‘Grassland renewal’, waarin het resetten van grasland in de categorie ‘herbicide’ wordt geclassificeerd.¹⁵

In de context van de EU-regelgeving over gewasbeschermingsmiddelen bepaalt de categorie ‘herbicidetoepassing’ alleen de soort werking van het gewasbeschermingsmiddel (bijv. insecticide, groeiregulator, herbicide, fungicide enz.). Herbicidetoepassing is daarom een doelstelling of ‘aard van werking’ en kwalificeert gewasbeschermingsgebruiken onvoldoende. In die zin verwijst de EPPO-standaard zeer duidelijk op het feit dat een ‘gebruik’ of ‘toepassing’ van een gewasbeschermingsmiddel altijd door verschillende elementen gekenmerkt is. De geharmoniseerde indeling van EPPO hanteert zes elementen om het gebruik van een gewasbeschermingsmiddel te beschrijven:¹⁶

- **Gewassen of gewasgroepen**
- **Behandelde objecten**, d.w.z. gewasdelen (bijv. zaden) en ‘non-crop’-objecten (bijv. spoorwegen)

¹⁴ Uitvoeringsverordening (EU) 2017/2324 van de Commissie van 12 december 2017 tot verlenging van de goedkeuring van de werkzame stof glyfosaat overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen, en tot wijziging van de bijlage bij Uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 van de Commissie (*PbEU* 2017, L 333/10).

¹⁵ EPPO, PP1/094(3) - Grassland renewal.

¹⁶ EPPO, PP1/248 (3) - Harmonized system for classification and coding of the uses of plant protection products.

- **Doelen** (plagen, onkruid en plantengroeieregulering)
- **Gewasbestemmingen** (bijv. geteeld voor menselijke consumptie, voor dierlijke consumptie, voor belevingswaarde of sierdoeleinden)
- **Locaties** voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, d.w.z. in veld- en halfopen constructies, in kassen of binnen
- **Behandelingen**, d.w.z. behandelmethoden (o.a. sproeien, fumigeren), behandelapparatuur en behandelingspecificaties (o.a. spottoepassing of behandeling tussen rijen).

Het feit dat een 'aard van werking', in dit geval herbicidetoepassing, binnen de reikwijdte van de goedkeuringsvoorwaarden valt, betekent op zichzelf nog niet dat het toelaatbaar is. Maar ook indien een gebruik op grond van de Verordening (EG) 1107/2009 en de Glyfosaat Uitvoeringsverordening toelaatbaar is, houdt dit niet in dat het toegelaten moet worden. *Toelaatbaarheid* betekent namelijk voor de lidstaten geen *toelatingsplicht*.

Door te volstaan met de opmerking dat het doodspuiten van grasland, groenbemesters en vanggewassen met glyfosaathoudende middelen *toelaatbaar* is, gaat de Kamerbrief dan ook voorbij aan de strekking van de motie, die juist een antwoord vergt op de vraag of bepaalde gebruiken *beperkt* kunnen worden.

Juridisch gezien zijn toepassingen van gewasbeschermingsmiddelen verboden, tenzij deze in de toepassingsvoorwaarden van een toelating geoorloofd zijn. De toepassingsvoorwaarden beschrijven het toegelaten gebruik onder andere aan de hand van toepassingsgebied, type toepassing, en de te bestrijden organismen. Zo vermeld bijvoorbeeld de toepassingsvoorwaarde van Roundup m.b.t. groenbemesters: toepassingsgebied: Groenbemesters, type toepassing: Doodspuiten; over het gewas, te bestrijden organisme: Groenbemestergewassen.¹⁷

Voor een uitvoering van de motie kunnen de toepassingsvoorwaarden zo aangepast worden dat de beoogde toepassingsgebieden (grasland, vanggewassen, groenbemesters) in combinatie met het type toepassing (doodspuiten) niet meer in de toepassingsvoorwaarden van glyfosaatgebaseerde middelen is opgenomen.

2.3 Juridische mogelijkheden op basis van Richtlijn 2009/128/EG

Ten tweede bespreekt de Kamerbrief de juridische mogelijkheden voor uitvoering van de motie in het licht van Richtlijn 2009/128/EG. De redenering van de Minister komt erop neer dat Richtlijn 2009/128/EG, waar op grond van artikel 55 van de Verordening (EG) 1107/2009 aan moet worden voldaan, ruimte biedt voor het opleggen van een generiek, landelijk, wettelijk verbod, maar niet voor de specifieke toepassing van specifieke gewasbeschermingsmiddelen (zie Kamerbrief, p. 8). De ruimte voor een algemeen verbod bestaat met name binnen de artikelen 11 (maatregelen om het aquatische milieu en de voorziening van drinkwater te beschermen), 12 (specifieke gebieden) en 14 (geïntegreerde gewasbescherming). Deze bepalingen worden verder niet in detail besproken in de Kamerbrief. Volgens de Minister beoogt de Richtlijn 2009/128EG het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in "algemene zin" te verduurzamen (p. 9). De Kamerbrief redeneert verder: "De Richtlijn biedt derhalve geen grondslag om een onderscheid te maken in op grond van Verordening (EG) nr. 1107/2009 toegelaten (soorten) middelen, zoals de motie beoogt voor specifieke toepassingen van glyfosaathoudende middelen. Daarmee zou de richtlijn immers een mogelijkheid bieden om de werking van de verordening te blokkeren omdat het ene toegelaten middel wel en het andere niet mag worden gebruikt" (p. 8). De landsadvocaat volgt deze redenering.

De toelichting waarom het niet mogelijk is de motie op grond van Richtlijn 2009/128/EG uit te voeren is gebaseerd op de verhouding tussen de Richtlijn en de Verordening. Naar mijn oordeel schiet de inhoudelijke benadering van de Richtlijn tekort. Om die reden zal ik hier verder op ingaan.

De Kamerbrief lijkt te veronderstellen dat de Verordening en de Richtlijn een tegenstrijdige positie innemen met betrekking tot het beleid met betrekking tot gewasbeschermingsmiddelen. Dit is niet het geval; de

¹⁷ <https://toelatingen.ctgb.nl/nl/authorisations/283>.

Richtlijn en de Verordening vormen namelijk een samenhangend geheel om een integer gewasmiddelenbeleid te realiseren. De Kamerbrief miskent hier in belangrijke mate de complementaire verhouding tussen de Verordening en de Richtlijn.

Richtlijn 2009/128/EG is een kaderrichtlijn, die een bepaalde minimumharmonisatie beoogt. De thematiek van het duurzaam gebruik van pesticiden is hierdoor niet uitputtend geregeld. De Richtlijn bevat enkele op EU-niveau voorgeschreven doelen waarvoor maatregelen zullen worden genomen, onder andere in de artikelen 11-14. Artikel 4 verplicht lidstaten daarnaast nationale actieplannen op te stellen met kwantitatieve doelstellingen, streefcijfers, maatregelen en tijdschema's met betrekking tot het duurzaam gebruik van pesticiden. De nationale actieplannen bevatten bijvoorbeeld ook indicatoren voor het toezicht op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen die stoffen bevatten die aanleiding geven tot bijzondere bezorgdheid, met name als er alternatieven beschikbaar zijn. De Richtlijn geeft een duidelijk mandaat aan de lidstaten om maatregelen te nemen die het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen beperken, maar legt de verantwoording en uitwerking hiervan bij de lidstaten neer.

Verordening (EG) 1107/2009 regelt de toelating van gewasbeschermingsmiddelen. Hierin dienen de procedures van de Verordening op bepaalde punten als instrument om doelstellingen van de Richtlijn te realiseren, onder andere de doelstellingen voor duurzaam gebruik in het nationale actieplan. Dit wordt duidelijk in overweging 29 van de Verordening: "*Het moet tevens mogelijk zijn, passende voorwaarden op te leggen in verband met de doelstellingen die vermeld zijn in het overeenkomstig 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 aangenomen nationale actieplan.*" Deze aanpak is in artikel 36 van de Verordening omgezet, op basis waarvan passende nationale voorwaarden kunnen worden opgelegd wat de naleving van de in artikel 31 bedoelde voorschriften betreft, alsmede andere risicobeperkende maatregelen die voortvloeien uit specifieke gebruiksomstandigheden (artikel 36 lid 3, alinea 1). Een aanvullend verband tussen de Verordening en de Richtlijn is te vinden in artikel 31 lid 4 onderdeel c van de Verordening, welke bepaalt dat toelatingen voorschriften kunnen omvatten die gaan om "*aanwijzingen voor juist gebruik overeenkomstig de beginselen van geïntegreerde gewasbescherming als bedoeld in artikel 14 van en in bijlage III bij Richtlijn 2009/128/EG*". Naast de toelatingen zelf kunnen ook nationale voorwaarden (op grond van een verwijzing in artikel 36 lid 3 van de Verordening) voorschriften met betrekking tot artikel 31 lid 4 onderdeel c en daarmee de beginselen van geïntegreerde gewasbescherming bevatten.

De genoemde bepalingen verduidelijken de synergetische relatie tussen de Verordening en Richtlijn, waarbij de Verordening zich leent als instrument om doelstellingen van de Richtlijn te kunnen verwezenlijken. De Richtlijn biedt echter ook grondslagen om op zichzelf staande maatregelen te nemen. Deze twee situaties dienen te worden onderscheiden.

2.3.1 Zelfstandige juridische grondslagen in Richtlijn 2009/128/EG ter uitvoering van de motie

Dan resteert de vraag of specifieke maatregelen zoals beoogd in de motie (namelijk: beperkingen op specifieke toepassingen van glyfosaathoudende gewasbeschermingsmiddelen) rechtstreeks op grond van Richtlijn 2009/128/EG kunnen worden genomen. De Kamerbrief stelt dat dit niet zo is, en dat alleen algemene maatregelen mogelijk zijn.

Uit verschillende formuleringen blijkt dat de Richtlijn 2009/128/EG stof-gebaseerde maatregelen, dus maatregelen die zich op een bepaald werkzaam stof zoals glyfosaat richten, in principe toelaat. Zo stelt artikel 4: "*De nationale actieplannen bevatten ook indicatoren voor het toezicht op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen die stoffen bevatten die aanleiding geven tot bijzondere bezorgdheid, met name als er alternatieven beschikbaar zijn.*" Ook artikel 15(2) vergt analysegegevens op basis van bepaalde werkzame stoffen.¹⁸ De Richtlijn verzet zich derhalve niet tegen een stof (in dit geval: glyfosaat)-

¹⁸ Artikel 15 lid 2 Richtlijn 2009/128/EG luidt als volgt: "*De lidstaten*

gebaseerde implementatie. Verder kan een stof-gebaseerde aanpak geschikter, doeltreffender, en minder ingrijpend zijn dan zeer algemene verboden.

Een aanpak die gericht is op de werkzame stof glyfosaat zou meerdere doelen van Richtlijn 2009/128/EG kunnen betrekken. Voor waterbescherming bijvoorbeeld geeft artikel 11 (aquatische milieu en het drinkwater) de opdracht om specifieke maatregelen ter bescherming van het aquatische milieu en het drinkwater te treffen: *“De lidstaten dragen er zorg voor dat passende maatregelen worden vastgesteld om het aquatische milieu en de voorziening van drinkwater te beschermen tegen het effect van pesticiden. Deze maatregelen ondersteunen en zijn verenigbaar met de desbetreffende bepalingen van Richtlijn 2000/60/EG en Verordening (EG) nr. 1107/2009.”*¹⁹ Het artikel noemt een niet uitputtende²⁰ lijst aan maatregelen die lidstaten kunnen nemen.²¹ Verder bepaalt artikel 14 (Geïntegreerde gewasbescherming) dat lidstaten alle nodige maatregelen nemen om bestrijding met lage pesticideninzet te bevorderen, waarbij zij waar mogelijk voorrang geven aan niet-chemische methoden.

Er bestaan in dit kader vele mogelijke redenen om tegen glyfosaatgebruik op te treden. Glyfosaat is in de Classification, Labelling and Packaging (CLP) Verordening²² geïntegreerd als ‘Aquatic Chronic 2’, oftewel *“toxic to aquatic life with long lasting effects”*.²³ In Nederland vormt glyfosaat een bijzondere belasting voor grond- en drinkwater. Zo voldoen drinkwaterwinningslocaties vaak niet aan de drinkwaternorm vanwege te hoge glyfosaatconcentraties.²⁴ Planbureau Leefomgeving wijst glyfosaat, chloorprofam, terbutylazine en bentazon aan de stoffen aan die het grondwater het meest belasten.²⁵ Volgens de resultaten van een audit met betrekking tot Nederland ter beoordeling van de uitvoering van de maatregelen ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden (uitgevoerd door de Europese Commissie) is glyfosaat de meest voorkomende oorzaak van normoverschrijdingen in drinkwater, voornamelijk vanwege het doodspuiten van vanggewassen:

“Glyfosaat is de meest voorkomende oorzaak van overschrijdingen, voornamelijk als gevolg van het gebruik ervan om de in het kader van de Nitraatrichtlijn verplichte “vanggewassen” dood te spuiten (een vanggewas is een snelgroeiend gewas dat wordt geteeld tussen de opeenvolgende inzaai van een hoofdgewas). De BA’s hebben verklaard dat mechanische vernietiging van deze gewassen in sommige gevallen weliswaar mogelijk is, maar dat glyfosaathoudende GBM’s volgens hen geschikter zijn in andere gevallen. Dat is het geval wanneer het nagewas niet concurrerend is, bijvoorbeeld bij uien en prei, of wanneer er onkruid aanwezig is dat zich via de wortels vermeerderd. Glyfosaat is een systemisch herbicide, dat de wortels doodt, terwijl bij fysische gewasbeschermingsmethoden de wortels niet afsterven. Het Ctgb is voornemens om het gebruik van glyfosaathoudende GBM’s op verharde oppervlakken in het Maasgebied te verbieden wanneer deze middelen opnieuw

a) berekenen geharmoniseerde risico-indicatoren als bedoeld in lid 1 door gebruik te maken van overeenkomstig de communautaire wetgeving inzake statistieken over gewasbeschermingsmiddelen verzamelde statistische gegevens, samen met andere relevante gegevens;

b) signaleren trends inzake het gebruik van bepaalde werkzame stoffen;

c) wijzen prioritaire punten aan zoals werkzame stoffen, gewassen, regio’s of praktijken die extra aandacht verdienen, of goede praktijken die als voorbeeld kunnen worden gesteld ter verwezenlijking van de doelstellingen van deze richtlijn om de risico’s en de gevolgen van het gebruik van pesticiden voor de gezondheid van de mens en het milieu te verminderen, en de ontwikkeling en invoering van geïntegreerde gewasbescherming en alternatieve benaderingswijzen en technieken te bevorderen met het oog op de beperking van de afhankelijkheid van het gebruik van pesticiden.”

¹⁹ Artikel 11 lid 1 Richtlijn 2009/128/EG.

²⁰ Dit is duidelijker in de Engelse versie van de Richtlijn, die bepaalt dat maatregelen “including” de in onderdelen a)-d) genoemde maatregelen zijn.

²¹ Deze betreffen de volgende onderwerpen: a) voorkeur voor pesticiden die niet als gevaarlijk voor het aquatisch milieu ingedeeld zijn, b) voorkeur aan doeltreffende toepassingstechnieken, c) risicoreducerende maatregelen waardoor het risico van vervuiling buiten het terrein, en d) het beperken van toepassingen van pesticiden op bepaalde oppervlakken.

²² Verordening (EG) nr. 1272/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels tot wijziging en intrekking van de Richtlijnen 67/548/EEG en 1999/45/EG en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1907/2006 (PbEU 2008, L 353/1).

²³ Tabel van geharmoniseerde vermeldingen beschikbaar in Bijlage VI van de CLP Verordening (EG) nr. 1272/2008, Adaptation to Technical Progress (ATP) 17, 2022 <https://echa.europa.eu/nl/information-on-chemicals/annex-vi-to-clp>.

²⁴ *“In 2015 en 2016 voldeden vier, respectievelijk vijf van de acht drinkwaterwinningslocaties niet aan de drinkwaternorm vanwege te hoge glyfosaatconcentraties.”*, Rb. Den Haag 16 januari 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:115.

²⁵ Planbureau Leefomgeving, ‘Nationale Analyse Waterkwaliteit. Onderdeel van de Delta-aanpak Waterkwaliteit, 30 april 2020, https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-nationale-analyse-waterkwaliteit-4002_0.pdf.

worden geëvalueerd naar aanleiding van de overschrijdingen van glyfosaat in het drinkwater in dat gebied.”²⁶

Verder is glyfosaat in Nederland met afstand een van de meest verkochte werkzame stoffen (767.327 kg afzet in Nederland in 2020).²⁷

De motivering voor een beperking van glyfosaatgebaseerde toepassingen moet echter helder zijn in het licht van de nagestreefde doelen. Gaat het er bijvoorbeeld om dat men pesticidegebruik algemeen wil reduceren, en dat derhalve een reductie van glyfosaat als een van de meest voorkomende actieve stoffen voor de hand ligt? Gaat het om een reductie van glyfosaat specifiek, bijvoorbeeld omdat het bijzonder schadelijk voor het watermilieu is, en dat er in Nederland te hoge waarden aan glyfosaat worden gemeten? Of gaat het erom dat glyfosaatgebruik overbodig/disproportioneel is om het doodspuiten van grasland, vanggewassen en groenbemesters te bewerkstellingen, en daarom voorrang zou worden gegeven aan niet-chemische methoden? Dit zijn in de kern geen juridische vragen, maar vraagstellingen die raken aan wetenschappelijke, landbouwkundige en politieke overwegingen, die verdere aandacht verdienen.

Om de beoogde synergetische werking tussen de Richtlijn en Verordening te bereiken zou men derhalve moeten afwegen welk instrument de beste juridische grondslag voor een beperking op gewasmiddelengebruik biedt. Dit is namelijk afhankelijk van de precieze strekking van een beperking, en de doelen hiervan.

De motie (tenminste zoals verwoord en aangenomen) lijkt het meest te passen bij het doel op de geïntegreerde gewasbescherming van artikel 14 van Richtlijn 2009/128/EG. De motie stelt dat de genoemde toepassingen *"geen relatie hebben met bestrijding van organismen en slechts landbouwkundig gemak dienen"* en *"dat deze toepassingen derhalve op gespannen voet staan met het principe van geïntegreerde gewasbescherming"*. Hiervoor wil de motie het doodspuiten van grasland, vanggewassen en groenbemesters met glyfosaathoudende middelen beperken.

Het valt niet in te zien dat de Richtlijn zich *per se* tegen dergelijke specifieke maatregelen verzet. Afhankelijk van de doelen lijkt een stof-gebaseerde aanpak binnen de mogelijkheden van de Richtlijn te liggen, en zal in het licht van het proportionaliteitsbeginsel (zie ook het arrest van de Hoge Raad in paragraaf 2.3.2.) in sommige gevallen voordelen tegenover een algemeen verbod bieden.

Echter heeft de Kamerbrief wel een punt, namelijk dat – omdat de Verordening en de Richtlijn elkaar ondersteunen - beperkingen op zeer specifieke toepassingen in verband met een specifieke werkzame stof het meest doeltreffend in het kader van de Verordening (EG) 1107/2009 kunnen worden gerealiseerd. Immers voorziet de Verordening specifiek in de mogelijkheid om voorschriften die betrekking hebben op artikel 14 van de Richtlijn in zowel toelatingen als nationale voorwaarden op te nemen.

2.3.2 Belang van het Hoge Raad arrest m.b.t. verbod op het professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de land- en tuinbouw

De Kamerbrief verwijst verder naar het voorstel tot wijziging van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, welke beoogt het Nederlandse verbod op gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw met een wettelijke grondslag te voorzien (p. 8). In deze context wijst de landsadvocaat op de procedure over het verbod op het professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de land- en tuinbouw bij het Hoge Raad. De landsadvocaat merkt op dat het arrest van de Hoge Raad mogelijksterwijs voor de motie van belang is voor de vraag welke ruimte er voor een lidstaat is om een nationaal verbod

²⁶ Europese Commissie, 'Eindverslag van een audit met betrekking tot Nederland van 5 oktober tot en met 14 oktober 2020 ter beoordeling van de uitvoering van de maatregelen ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden', DG(SANTE) 2020-7031, p. 21, https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/details.cfm?rep_id=4345.

²⁷ Ministerie van LNV, Afzetgegevens van gewasbeschermingsmiddelen in Nederland in 2020, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/05/19/afzetgegevens-gewasbeschermingsmiddelen-in-nederland>.

op bepaalde toepassingen van gewasbeschermingsmiddelen te introduceren, en aan welke voorwaarden moet worden voldaan om een dergelijk verbod te kunnen introduceren (p. 3).

Op 8 juli 2022 heeft de Hoge Raad in deze zaak uitspraak gedaan. Wij bespreken daarom het mogelijke belang van het arrest voor de uitvoering van de motie.

Nederland heeft in 2016 een verbod op het professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de land- en tuinbouw ingevoerd. Dit verbod is opgenomen in artikel 27b van het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden (hierna: Bgb). Tegen het verbod is een juridische procedure aangespannen, waarbij gesteld werd dat het Besluit een wettelijke grondslag ontbeert en daarom onverbindend is. Deze vordering had het Gerechtshof Den Haag in 2020 toegewezen. Dit arrest heeft de Hoge Raad vernietigd, wat betekent dat het verbod weer van kracht is. De zaak zal door het Gerechtshof Amsterdam verder behandeld en beslist moeten worden, maar de redenering van de Hoge Raad geeft toch inzicht over de interpretatie van de Richtlijn.

Het hof had namelijk geoordeeld dat artikel 78 Wgb en artikel 14 Richtlijn 2009/128/EG6 geen grondslag bieden voor het betreffende verbod. Art. 78 Wgb houdt in dat bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over het juiste gebruik van biociden of geïntegreerde gewasbescherming overeenkomstig artikel 14 Richtlijn en artikel 55 Verordening (EG) 1107/20097. Artikel 14 Richtlijn (geïntegreerde gewasbescherming) houdt in dat de lidstaten alle nodige maatregelen nemen om bestrijding met lage inzet van pesticiden te bevorderen, waarbij zij waar mogelijk voorrang geven aan niet-chemische methoden, zodat professionele gebruikers van pesticiden overschakelen op praktijken en producten die het laagste risico voor de gezondheid van de mens en het milieu opleveren. Het hof oordeelde dat artikel 14 de algemene beginselen van geïntegreerde gewasbescherming vastlegt, maar dat het niet voorziet in een verbod zoals in het Besluit is neergelegd. Het hof vond dat artikel 14 Richtlijn betrekking heeft op het verlagen van de inzet van pesticiden en niet op een verbod op professioneel gebruik buiten de land- en tuinbouw (r.o. 5.6 van het hof). Hiermee was de Hoge Raad het niet eens:

“Uit hetgeen hiervoor is weergegeven over het doel en de strekking van de Richtlijn volgt dat onder de in art. 14 Richtlijn gebruikte aanduiding ‘alle nodige maatregelen’ ook een verbod kan worden begrepen, mits de reikwijdte van het verbod niet ruimer is dan strookt met de doelstellingen van de Richtlijn. Art. 78 Wgb, dat strekt tot implementatie van art. 14 Richtlijn, moet dienovereenkomstig worden uitgelegd. Omdat een verbod, een inbreuk kan maken op het vrije verkeer van goederen in de zin van art. 34 VWEU, is een verbod slechts gerechtvaardigd in de zin van art. 36 VWEU, indien het noodzakelijk, geschikt en evenredig is.” (r.o. 3.1.3 Hoge Raad).”

Volgens de Hoge Raad kunnen op basis van artikel 14 Richtlijn “alle nodige maatregelen” worden genomen, inclusief een verbod. Deze maatregelen moeten wel noodzakelijk, geschikt en evenredig zijn. Hiervoor geeft de HR een aantal overwegingen (r.o. 3.1.5) mee voor de uiteindelijke beoordeling.

Het arrest is van belang voor de toepassing van artikel 14 Richtlijn (geïntegreerde gewasbescherming) in Nederland omdat de Hoge Raad een vrije beleidsruimte in die artikel heeft bevestigd om alle nodige maatregelen te treffen om een lagere inzet van chemische bestrijdingsmiddelen te bevorderen.

3 Conclusies en verdere beschouwingen

De Minister concludeert in de Kamerbrief als volgt: "Voor zover beoogd zou zijn een wettelijk verbod op het gebruik van glyfosaathoudende middelen voor gebruik buiten geïntegreerde gewasbescherming op te leggen, zou dit indruisen tegen het systeem van Verordening (EG) 1107/2009 en past dit niet in de mogelijkheden om gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in algemene zin te beperken of verbieden, zoals opgenomen in Richtlijn 2009/128/EG." (p. 9).

De stelling van de Minister dat een beperking van bepaalde toepassingen van glyfosaathoudende middelen zou indruisen tegen het systeem van de Verordening negeert de eerder besproken mogelijkheden om *binnen* het systeem van de Verordening te kunnen handelen, namelijk op basis van artikel 36 lid 3 van de Verordening.

Op grond van dit artikel mogen lidstaten passende nationale voorwaarden in een toelating opnemen. De Verordening voorziet verder *expliciet* dat zulke nationale voorwaarden bijvoorbeeld aanwijzingen voor het juiste gebruik overeenkomstig de beginselen van geïntegreerde gewasbescherming en Artikel 14 van de Richtlijn kunnen zijn (omdat artikel 36 lid 3 naar artikel 31 lid 4.c van de Verordening verwijst).

Op nationaal niveau kent artikel 28 Wgb de bevoegdheden aan de Minister toe om maatregelen als bedoeld in artikel 36 lid 3 van de Verordening vast te leggen.

Er bestaan dus zowel op Europees als op nationaal niveau de benodigde juridische grondslagen om de motie uit te voeren door in de toelatingen van glyfosaatgebaseerde gewasmiddelen het doodspuiten van grasland, vanggewassen en groenbemesters niet meer als toepassingen toe te staan, of er beperkingen aan te hechten.

Voor andere maatregelen dan beperkingen opgenomen in de toelatingen van gewasbeschermingsmiddelen zal de Richtlijn op zichzelf ook speelruimte bieden om aan de in de motie geleverde beperkingen uitvoering te geven. Tenminste ligt niet voor de hand dat de Richtlijn alleen maatregelen of verboden "*in algemene zin*" toestaat. In het bijzondere artikel 14 ter verwezenlijking van de geïntegreerde gewasbescherming biedt een juridisch grondslag voor "*alle nodige maatregelen*". Het recente arrest van de Hoge Raad heeft de beleidsvrijheid die de overheid ter uitvoering van dit artikel heeft nog een keer bijzonder benadrukt, mits getroffen maatregelen noodzakelijk, geschikt en evenredig zijn.

Voor de duidelijkheid zij er nog eens op gewezen dat dit rapport een juridisch advies is, dat alleen de vraag beantwoordt of de motie juridisch kan worden gerealiseerd. Los van het vraagstuk of dit wenselijk, doeltreffend of noodzakelijk is, bestaat juridisch gezien deze mogelijkheid zeker.

De architectuur van de regulering van gewasbeschermingsmiddelen in de EU is gebaseerd op een duidelijke tweedeling. De EU is verantwoordelijk om ervoor te zorgen dat alleen werkzame stoffen die voldoen aan de minimale veiligheidsmaatregelen en als veilig worden beschouwd, op de Europese markt worden toegelaten. Daarnaast is het EU-systeem zo ingericht dat de beoordeling van een bepaald gewasbeschermingsproduct door de lidstaten wordt gedaan. Dit betekent dat de lidstaten de verantwoordelijkheid hebben om te beslissen welke gewasbeschermingsmiddelen op welke manier worden toegelaten. Hier moet duidelijk worden gezegd dat het systeem zodanig is dat als de lidstaten deze verantwoordelijkheid niet uitoefenen, er feitelijk een 'vacuüm' ontstaat. Dit is in de literatuur al opgemerkt als een "*gap in the multi-level arrangements*"²⁸ van de Verordening. Het Europese kader rechtvaardigt om deze reden een actieve benadering van dit onderwerp op nationaal niveau.

Veel andere landen worstelen met dezelfde problematiek, namelijk dat men in principe het gebruik van pesticide terug wil dringen, maar dat aan de andere kant pesticidegebruik in de landbouw noodzakelijk kan

²⁸ G. C. Leonelli, 'The Glyphosate Saga Continues: 'Dissenting' Member States and the European Way Forward', *Transnational Environmental Law*, 2022, 1-25.

zijn. Een blik buiten Nederland leert dat bijvoorbeeld Frankrijk glyfosaatgebaseerde toepassingen alleen toelaat indien er geen andere alternatieven zijn.

ANSES (Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail), de bevoegde Franse autoriteit, publiceerde in oktober 2020 een beoordeling van niet-chemische alternatieven voor glyfosaat.²⁹ Het doel was om vast te stellen voor welke toepassingen deze werkzame stof kan worden vervangen door niet-chemische alternatieven en om situaties te identificeren waarin momenteel *geen* geschikt alternatief beschikbaar is. De beoordeling is gebaseerd op artikel 50.2 van de Verordening (EG) 1107/2009, die bepaalt dat het mogelijk is om een vergelijkende beoordeling van een gewasbeschermingsmiddel uit te voeren "*indien er voor hetzelfde gebruik een niet-chemische bestrijdings- of preventiemethode bestaat die in die lidstaat algemeen wordt gebruikt*". In de beoordeling heeft ANSES niet-chemische alternatieven die algemeen worden gebruikt geïdentificeerd, alsmede de praktische of economische nadelen van deze alternatieven. Deze methodiek betreft hierbij tevens socio-economische overwegingen, met name met betrekking tot de vraag of bijvoorbeeld alternatieven voor het glyfosaatgebruik bij bepaalde toepassingen ook daadwerkelijk beschikbaar zijn.

De conclusies van deze vergelijkende beoordeling³⁰ worden nu door ANSES in aanmerking genomen bij het vernieuwen of afgeven van toelatingen voor op glyfosaat gebaseerde gewasbeschermingsmiddelen, en slechts wanneer de noodzakelijkheid van een bepaald glyfosaatgebruik is aangetoond, kan deze worden toegelaten. Aanvullend wordt in het systeem een maximale glyfosaatwaarde gehanteerd (bijvoorbeeld maximaal toegestane jaarlijkse dosis van 1080 g per jaar en per hectare voor akkerbouwgewassen), zodat ook het stapelen van verschillende gewasbeschermingsproducten die glyfosaat bevatten wordt voorkomen.

De methodologie van het Franse systeem biedt op een concrete en wetenschappelijke manier de mogelijkheid om invulling te geven aan proportionaliteitseisen, namelijk om na te gaan of een glyfosaatbeperkende maatregel noodzakelijk, geschikt en evenredig is. Indien men in Nederland glyfosaatbeperkingen wil realiseren, zou deze benadering veelbelovend zijn.

²⁹ <https://www.anses.fr/en/content/glyphosate-anses-publishes-results-its-comparative-assessment-available-non-chemical>.

³⁰ <https://www.anses.fr/fr/system/files/Rapport-grandescultures-glyphosate.pdf>.