

Vergaderjaar 2005–2006

30 474

Regeling voor de toelating, het op de markt brengen en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 15 november 2005 en het nader rapport d.d. 23 februari 2006, aangeboden aan de Koningin door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, mede namens de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 4 juli 2005, no. 05.002462, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, mede namens de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regeling voor de toelating, het op de markt brengen en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ter vervanging van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 (BMW). Door de vele wijzigingen zijn de BMW en haar uitvoeringsregelingen weinig duidelijk in structuur en gevolgen voor de uitvoering, aldus de memorie van toelichting.²

Het wetsvoorstel beoogt een modern wettelijk kader te bieden, waarbinnen ondernemers en bedrijven zoveel mogelijk ruimte krijgen om hun activiteiten naar eigen inzicht vorm te geven, maar waarbij anderzijds een hoog beschermingsniveau op het gebied van volksgezondheid, arbeidsbescherming en milieu wordt behouden. Daarbij zijn de bestaande kaders van de gewasbeschermingsrichtlijn (Richtlijn 91/414)³ en de biocidenrichtlijn (Richtlijn 98/8)⁴ nog steeds leidend.⁵

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen met betrekking tot met name het Europeesrechtelijk kader. Hij is van oordeel dat in verband daarmee 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 Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.

³ Richtlijn van de Raad van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen (PbEG L 230).

⁴ Richtlijn 98/8 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 betreffende het op de markt brengen van biociden (PbEG L123).

⁵ Memorie van toelichting, paragrafen 1.1 en 1.2.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 juli 2005, no. 05.002462, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij en de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 15 november 2005, nr. W11.05.0278/V, bied ik U hierbij, mede namens de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, aan.

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.

1. Richtlijnen 91/414 en 98/8

Aangezien reeds in een eerder stadium uitvoering is gegeven aan beide genoemde richtlijnen, strekt dit wetsvoorstel als zodanig niet direct ter implementatie daarvan. Dit laat onverlet dat het wetsvoorstel opnieuw zal moeten voldoen aan de beide richtlijnen.

In die gevallen dat de richtlijnen een totale harmonisatie inhouden mogen de lidstaten niet afwijken van de betreffende regeling. Strengere of soepelere normen dan de richtlijn stelt mogen niet worden getroffen tenzij de richtlijn de mogelijkheid daartoe biedt.

De Raad heeft op de onderstaande onderdelen afwijkingen geconstateerd.

a. Artikel 22

Ingevolge artikel 22, derde lid, geldt het verbod tot het in bezit hebben van toegelaten gewasbeschermingsmiddelen of biociden die niet voldoen aan de daarvoor gegeven gebruiksvoorschriften, niet voor gebruikers, fabrikanten, importeurs en handelaren, mits wordt voldaan aan artikel 75.

Blijkens de toelichting gaat het om het in voorraad hebben van bepaalde middelen die nog niet voldoen aan de etiketteringsvoorschriften bij tussen-tijdse wijzigingen. Artikel 3, derde lid, van Richtlijn 91/414 bevat op dit punt echter geen uitzondering. Alleen ingeval van productie, opslag en verkeer van een gewasbeschermingsmiddel, dat bestemd is voor het gebruik in een andere lidstaat (art. 3, tweede lid, Richtlijn 91/414, ter uitvoering waarvan artikel 74 strekt) is er mogelijkheid tot afwijken.

De toelichting dient aan te geven dat dit artikelonderdeel het kader van genoemde richtlijn niet te buiten gaat en zonodig dient het wetsvoorstel aangepast te worden.

b. Artikel 26

De toelichting op dit artikel merkt op dat voorzien is in een procedure voor het tot elkaar brengen van de vragers naar dierproefgegevens en de bezitters daarvan. Kennelijk wordt bedoeld op het vierde lid, op grond waarvan het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (CTGB) regels stelt over de uitwisseling van gegevens. Artikel 13, zevende lid, Richtlijn 91/414 schrijft voor dat de houder(s) van vroegere toelatingen en de aanvrager al hetgeen redelijkerwijs van hen kan worden verlangd moeten doen om overeenstemming te bereiken over de uitwisseling van informatie, teneinde onnodige herhaling van proeven met gewervelde dieren te voorkomen.

Nu deze verplichting, die van belang is om te voorkomen dat om commerciële redenen toch tot dierproeven wordt overgegaan, rust op de houders en aanvragers van een toelating, dient de wet zelf een verplichting van die aard te bevatten. Een zelfde opmerking geldt met betrekking tot artikel 13, tweede lid, Ri 98/8.

Het wetsvoorstel behoeft aanvulling.

c. Artikel 28

Artikel 28, eerste tot en met het derde lid, bevat de vereisten waaraan een gewasbeschermingsmiddel moet voldoen om te worden toegelaten.

Blijkens de toelichting is gekozen voor een andere opbouw om interpretatieverschillen te voorkomen. De nu voorgestelde opzet maakt, voorzover dit althans het tweede en derde lid betreft, echter onvoldoende duidelijk dat aan deze vereisten op dezelfde voet als het eerste lid moet worden voldaan, zoals artikel 4, eerste lid, Richtlijn 91/414 tot uitdrukking brengt. Een gewasbeschermingsmiddel of biocide kan alleen worden toegelaten als de werkzame stof op bijlage I is vermeld, de uniforme beginselen van bijlage VI zijn toegepast, en aan de beoordelingscriteria en beoordelingsmethoden is voldaan.

De splitsing tussen enerzijds het eerste lid, dat als een toelatingsvoorwaarde is geformuleerd en het tweede en derde lid, dat voorziet in een basis voor (sub)delegatie voor uniforme beginselen en toelatingscriteria brengt onvoldoende de onderlinge samenhang en daarmee het verplichtende karakter van de voorschriften als geheel tot uitdrukking. Verder is niet duidelijk aan welk

onderdeel van artikel 4 van Richtlijn 91/414 de onderdelen c en d van het derde lid zijn ontleend.

Gelet op het vorenstaande behoeven de tekst en de toelichting aanvulling.

d. Artikel 29

(a). Met betrekking tot artikel 29, eerste lid, onderdeel b, merkt de toelichting op dat een gewasbeschermingsmiddel dat niet voldoet aan de toelatingsvoorwaarde, alsnog kan worden toegelaten indien een voorschrift kan worden gesteld waardoor het risico wordt weggenomen of beperkt tot een niveau dat wel voldoet aan de toelatingsvoorwaarde.

De indruk wordt gewekt dat door middel van het stellen van voorschriften door het CTGB een acceptabel toelatingsniveau kan worden bereikt. Dit verdraagt zich niet met het in artikel 3, derde lid, van Richtlijn 91/414 geformuleerde vereiste van een juist gebruik, waarbij moet worden voldaan aan de toelatingscriteria.

Verder schrijft artikel 3, derde lid, van genoemde richtlijn ook voor dat de beginselen van goede gewasbeschermingspraktijken moeten worden toegepast, wil er sprake zijn van goed gebruik. Dit element is niet terug te vinden in artikel 29.

(b). Ingevolge het tweede lid kan het CTGB bij de toelating voorschriften geven over daarbij aangegeven onderwerpen, zoals verpakking, aanduiding en vermelding op de verpakking van gewasbeschermingsmiddelen. De toelichting merkt op dat het gaat over voorschriften die het college eigener beweging kan stellen, daarbij gebruik makend van haar expertise en deskundigheid.

Uit de transponeringstabel blijkt dat artikel 29 strekt ter implementatie van artikel 16 van Richtlijn 91/414. Dit artikel schrijft voor dat de lidstaten alle nodige maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de verpakking van de gewasbeschermingsmiddelen voor wat de etikettering betreft aan een aantal eisen voldoet.

Implementatie van artikel 16 heeft onder de geldende BMW plaatsgevonden bij ministeriële regeling van 20 juli 2004 (Stcrt. nr. 139), waarbij de artikelen 15c en 15e van de Nadere regels verpakking en aanduiding milieugevaarlijke stoffen en preparaten (hierna: de Nadere regels) hierin voorzien. Het toekennen van een bevoegdheid aan het CTGB, zoals voorgesteld, schept onduidelijkheid omtrent de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan Richtlijn 91/414 en inzake de verhouding tot de Nadere regels.

Uitgaande van de artikelen 16 juncto 3, derde lid, van Richtlijn 91/414 kan aan het CTGB geen facultatieve of aanvullende bevoegdheid (zo dat bedoeld is met het tweede lid van artikel 29¹) worden toegekend. Het college heeft immers de plicht aan de etiketeisen van de richtlijn uitvoering te geven en heeft alleen op een enkel onderdeel, zoals wanneer de ruimte op verpakking te klein is (artikel 16, tweede lid), discretionaire bevoegdheid. Hieraan is reeds uitvoering gegeven in artikel 15e, onderdeel c, van de Nadere regels.

De richtlijn biedt wel de mogelijkheid tot het geven van aanvullende en specifieke gebruiksinstructies in het kader van veiligheidsadviezen voor toepassers, zoals neergelegd in de bijlagen IV en V van de richtlijn. Daar duidt artikel 29, tweede lid, onderdeel e, onder 7, van het wetsvoorstel op.

Verder blijkt uit de paragrafen 2.5.3. en 2.5.3.4 van de toelichting, dat het college bij de toelating vaststelt welke van de etiketeisen gaan gelden.

Onduidelijk is of het nu de bedoeling is de regels inzake etikettering en verpakking in zijn geheel te laten vallen onder de Wet milieugevaarlijk stoffen dan wel onder het wetsvoorstel en evenmin of de bestaande Nadere regels gehandhaafd blijven. De opmerking in de toelichting dat het wetsvoorstel een artikel bevat, waarin een koppeling wordt gelegd tussen beide wettelijke systemen is op dit punt verwarrend en onjuist, omdat een dergelijk artikel ontbreekt. Gelet op het vorenstaande dient artikel 29, tweede lid, zodanig aangepast te worden dat wordt voorzien in toelating met inachtneming van de Nadere regels en zonodig gebruiksinstructies voor de toepassing op de voet van de Bijlagen IV en V van de richtlijn.

Het vorenstaande geldt op gelijke wijze voor artikel 50, dat betrekking heeft op de biociden. De verpakking- en etiketteringeisen, neergelegd in artikel 20 van Richtlijn 98/8, zijn opgenomen in de artikelen 15c en 15d van de Nadere regels.

¹ Het college kan bij de toelating voorschriften geven.

e. Artikel 31

Artikel 31 regelt de vereenvoudigde uitbreidingstoelating en geeft daarmee uitvoering aan artikel 9 van Richtlijn 91/414. Op grond van het tweede lid van artikel 31 heeft het CTGB de bevoegdheid ambtshalve in het openbaar belang over te gaan tot toelating van een uitbreiding van het voorgenomen gebruik met een kleine omvang.

In gevolge artikel 9, eerste lid, derde alinea, van Richtlijn 91/414 kunnen lidstaten uitbreiding van het gebruik van een toegelaten gewasbeschermingsmiddel toestaan, indien aan een aantal vereisten is voldaan. Zij zijn hiertoe echter verplicht wanneer dit in het openbaar belang is.

De in het tweede lid gekozen formulering, waarbij het college ambtshalve tot toelating van een uitbreiding besluit, wijkt af van de richtlijn, omdat deze blijkens de definitie van «toelating» alleen toelating op aanvraag kent.

Verder maakt het tweede lid bij de ambtshalve toelating niet duidelijk dat ook voldaan moet worden aan de vereisten, geformuleerd in het eerste en derde lid. Artikel 9 van de richtlijn schrijft voor dat de aanvrager documentatie moet verstrekken en de gebruiksaanwijzing voor gebruikers moet aanpassen.

Nu de verplichting uit de richtlijn niet vertaald kan worden in een ambtshalve toelating behoeft het artikel aanpassing.

f. Artikelen 33 en 53

Artikel 33 regelt de parallele toelating van een gewasbeschermingsmiddel.

Artikel 53 regelt hetzelfde voor biociden.

Indien gewasbeschermingsmiddelen en biociden die in een andere lidstaat van de Europese Unie zijn geproduceerd niet wezenlijk verschillen van een hier te lande toegelaten middel, behoeven deze niet te voldoen aan alle vereisten die gelden voor een gewone toelating (tweede lid).

*De parallele toelating is blijkens het eerste lid, onderdeel b, beperkt tot invoer vanuit een lidstaat van de Europese Unie waar het middel is toegelaten. Het Hof heeft in de zaak *British Agrochemicals*¹ geoordeeld dat, behalve vanuit een EG-lidstaat ook van uit een EER-staat parallelimport kan plaatsvinden, nu daar een toelatingsstelsel in overeenstemming met Richtlijn 91/414 is.*

Voorwaarden daarbij zijn dat het middel, hoewel het niet op alle punten identiek hoeft te zijn, tenminste volgens dezelfde formule is vervaardigd, door dezelfde onderneming, dezelfde werkzame stof als basis heeft en dezelfde werking heeft. Voor het verkrijgen van gegevens om de middelen te vergelijken, kan de lidstaat van invoer de fabrikant dwingen gegevens te verstrekken.

Artikel 33 maakt geen melding van deze vorm van parallelimport. In ieder geval dient de toelichting hierover duidelijkheid te verschaffen en zondig dient het artikel aangepast te worden. Eenzelfde opmerking kan gemaakt worden met betrekking tot de artikelen 36, 40, 56, 59, 61, 67 en 74.

g. Artikel 36

Dit artikel geeft voorschriften voor gevallen waarin sprake is van wederzijdse erkenning, en strekt ter uitvoering van artikel 10 van Richtlijn 91/414. Van deze bijzondere vorm van toelating kan alleen gebruik worden gemaakt indien het middel reeds in een andere lidstaat is toegelaten. Artikel 10 van de richtlijn bevat de mogelijkheid aan de toelating voorschriften te verbinden die voortvloeien uit de tenuitvoerlegging van andere overeenkomstig het Gemeenschapsrecht genomen maatregelen die betrekking hebben op de voorwaarden voor de distributie en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen met het oog op de bescherming van de gezondheid van de betrokken distributeurs, gebruikers en werknemers.

Het derde lid van artikel 36 voorziet hierin niet. Nu de toelichting hieraan geen aandacht schenkt, behoeft deze in ieder geval aanvulling en zondig dient het artikelonderdeel aangepast te worden.

h. Artikelen 38 en 65

Ingevolge artikel 38 kan de minister ambtshalve of op aanvraag in bijzondere omstandigheden voor ten hoogste 120 dagen vrijstelling of ontheffing verlenen van de vereisten inzake toelating. Gewasbeschermingsmiddelen, die in beginsel niet zijn toegelaten kunnen dan toch voor noodsituaties worden gebruikt.

Met dit artikel wordt uitvoering gegeven aan artikel 8, vierde lid, van Richtlijn 91/414. Dit artikel geeft wel de mogelijkheid tot afwijken, maar maakt geen

¹ HvJEG 11 maart 1999, zaak C-100/96, Jur. 1999, p. I-1499.

uitzondering voor toelating op basis van een door een aanvrager ingediende aanvraag. Dit betekent dat een ambthalfre vrijstelling of ontheffing niet in overeenstemming is met de richtlijn.

Verder ontbreekt het gegeven dat de vrijstelling of ontheffing alleen verleend wordt met het oog op een beperkt en gecontroleerd gebruik. De facultatieve formulering dat aan een vrijstelling voorschriften kunnen worden verbonden is niet voldoende.

Artikel 65 bevat eenzelfde vrijstellingsbevoegdheid voor biociden. Ook in dit geval geeft artikel 15, eerste lid, van Richtlijn 98/8 de mogelijkheid af te wijken van de toelatingseisen (artikelen 3 en 5), maar niet van verlening of aanvraag (artikel 8). Ambthalfre vrijstelling of ontheffing behoort derhalve niet tot de mogelijkheden. De artikelen behoeven op de aangegeven onderdelen aanpassing.

i. Artikelen 39 en 66

Artikel 39 regelt de verlenging van de toelating, vrijstelling of ontheffing.

De toelichting merkt op dat de verlenging inhoudt dat het gehele dossier dat bij een eerdere toelating is beoordeeld opnieuw tegen het licht moet worden gehouden aan de hand van de laatste stand van de wetenschap en techniek. Het gevolg hiervan is dat voor de verlenging van een toelating een geheel nieuwe aanvraag nodig is. Dit is in overeenstemming met hetgeen artikel 4, vierde lid, tweede volzin, van Richtlijn 91/414 voorschrijft.

In artikel 39 ontbreekt echter de plicht tot het voldoen aan de vereisten, zoals deze voor een eerdere aanvraag zijn opgenomen in de artikelen 23 tot en met 25 en 28, eerste tot en met het derde lid.

Omdat voorkomen moet worden dat als het ware automatisch een verlenging van de toelating plaatsvindt waarbij alleen de toelatingstermijn wordt aangepast, dient artikel 39 meer in aansluiting op de richtlijn te worden geformuleerd.¹ Voorts maakt het eerste lid het mogelijk dat iedere vrijstelling of ontheffing wordt verlengd met maximaal tien jaar.

Het wetsvoorstel kent twee vormen van vrijstelling, te weten in het kader van proeven of experimenten (artikel 37) en bij de bedreiging van plantaardige productie (artikel 38). Voor proeven en experimenten schrijft artikel 22, vierde lid, van Richtlijn 91/414 voor dat de gemeenschappelijke voorwaarden voor de toepassing van dit artikel, met name de maximumhoeveelheden bestrijdingsmiddelen die bij de experimenten vrijkomen en de minimuminformatie die moet worden verstrekt, volgens de procedure van artikel 19 (procedure bij de Commissie) worden vastgesteld.

Gelet op de doelstelling van de richtlijn beveelt de Raad aan een formulering te kiezen die aansluit bij artikel 19, zoals ook het tweede lid van artikel 39 aangeeft. Hetzelfde geldt voor artikel 66, dat moet voldoen aan artikel 3, zesde lid, en 17, vijfde lid, van Richtlijn 98/8.

j. Artikelen 40 en 67

Artikel 40 regelt het tijdelijk beperken of verbieden van ondermeer het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, indien het CTGB gegronde redenen heeft om te oordelen dat een gewasbeschermingsmiddel gevaar oplevert. Het CTGB komt de gevaarlijke neveneffecten te weten, doordat degene die het gewasbeschermingsmiddel op de markt brengt hem hiervan op de hoogte moet stellen.

Ingevolge het vierde lid van artikel 40 moet het CTGB de Europese Commissie en de lidstaten van een verbod of beperking in kennis stellen, overeenkomstig artikel 11, eerste lid, van Richtlijn 91/414.

Daarnaast legt artikel 7 van deze richtlijn echter ook de lidstaten de verplichting op de informatie over mogelijke gevaarlijke gevolgen mee te delen aan de andere lidstaten en de Europese Commissie, ook zonder dat het CTGB is overgegaan tot het opleggen van een beperking of verbod.

Aangezien een voorschrift van die strekking in artikel 40 van het wetsvoorstel ontbreekt, behoeft dit artikel aanpassing.

Het vorenstaande geldt ook voor artikel 67 in relatie tot artikel 14, tweede lid, van Richtlijn 98/8.

k. Artikelen 41 en 68

Artikel 41 regelt de wijziging en intrekking van toelatingen.

In afwijking van artikel 4, zesde lid, van Richtlijn 91/414 is in dit artikel niet tot uitdrukking gebracht dat het CTGB de plicht heeft tot intrekking dan wel tot

¹ Het geldende artikel 5, eerste lid, BMW voldoet wel aan de vereisten.

wijziging over te gaan indien sprake is van het niet meer voldoen aan de vereisten, onjuiste informatie is verstrekt of nieuwe inzichten zich voordoen. Ten onrechte is het tweede lid geformuleerd als een bevoegdheid. Wel bestaat een bevoegdheid tot intrekking en wijziging, indien de houder van de toelating hierom verzoekt. Dit is in het eerste lid van artikel 41 niet volledig overgenomen.

Het derde lid van artikel 41 voorziet in een opgebruik- en uitverkoopregeling van een niet meer toegelaten gewasbeschermingsmiddel. Artikel 4, zesde lid, van de richtlijn staat een opgebruikregeling alleen maar toe bij intrekking van een toelating en niet bij een wijziging. De tekst van het wetsartikel geeft een ruimere bevoegdheid, door ook de wijziging van een toelating te noemen. Verder ontbreekt het vereiste dat de termijn in verhouding staat tot de redenen van de intrekking.

Voorts biedt artikel 4, zesde lid, laatste alinea, de mogelijkheid tot het stellen van regels voor het verwijderen van de middelen. Artikel 41 maakt dit niet mogelijk en ook de toelichting besteedt hieraan geen aandacht. Het geldende artikel 2, zesde lid, BMW kent deze optie wel. De Raad geeft in overweging artikel 41 met dit artikellid in overeenstemming te brengen.

Artikel 41, vierde lid, regelt het wijzigen en intrekken van vrijstellingen en ontheffingen en verklaart de algemene regels van het eerste en tweede lid van overeenkomstige toepassing.

Op grond van artikel 22, vierde lid, van Richtlijn 91/414 zal wijziging van een vrijstelling bij een proef in ieder geval moeten voldoen aan de gemeenschappelijke voorwaarden, zoals deze volgens de procedure van artikel 19 zijn vastgesteld en aan de voorschriften die zijn gesteld ter voorkoming van schadelijke gevolgen ingevolge het tweede en derde lid van dat artikel. De intrekking van een vrijstelling in het kader van een bedreiging van de plantaardige productie kan op grond van artikel 8, vierde lid, van de richtlijn alleen worden gerealiseerd na toepassing van de in artikel 19 van de richtlijn genoemde procedure. Dit betekent dat artikel 41, vierde lid, zoals nu voorgesteld, hieraan niet voldoet.

Tenslotte maakt de toelichting melding van het door belanghebbenden verzoeken tot wijziging van een toelating of registratie. Dit geldt echter alleen voor biociden.

Gelet op het vorenstaande dient artikel 41 meer in aansluiting op de richtlijn geformuleerd te worden en behoeft de toelichting aanpassing.

Het vorenstaande geldt ook met betrekking tot artikel 68, in zoverre dit artikel niet voldoet aan de eisen van de artikelen 7, 15, eerste lid, en 17, vijfde lid, van Richtlijn 98/8.

l. Artikelen 43 en 70

De artikelen 43 en 70 betreffen de openbaarheid van gegevens, waarbij is voorzien in een specifieke regeling in afwijking van de Awb en de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

In de toelichting wordt deze keuze gemotiveerd door te verwijzen naar de jurisprudentie en de toelichting bij de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus. Dit betekent, aldus de toelichting, dat het in artikel 10 Wob opgenomen toetsingskader voor milieu-informatie terugtreedt indien sprake is van een bijzondere wettelijke regeling die een uitputtend kader bevat voor openbaarheid van milieu-informatie.

De Raad heeft in de toelichting een overtuigende motivering gemist voor een specifieke, van de Wob afwijkende, regeling en ziet vooralsnog daartoe geen klemmende noodzaak. Indien er toch overtuigende redenen zijn waarom het algemene kader van de Wob niet kan worden gevolgd, dan dient het wetsvoorstel op het punt van informatie over emissies in het milieu een voorziening te bevatten om te voldoen aan de vereisten van het Verdrag van Aarhus en aan de daarop gebaseerde Richtlijn 2003/04 inzake de openbaarheid van milieu-informatie¹.

De Raad adviseert de tekst van het wetsvoorstel aan te passen en de toelichting van een dragende motivering te voorzien.

m. Artikel 49

In artikel 49, dat de toelatingsvoorwaarden regelt, wordt in het derde lid, onderdeel b, voorgeschreven dat voor de verkoop aan of het gebruik door niet-professionele gebruikers van bepaalde zeer schadelijke biociden

¹ Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (Pb. EG L.41). Een verzoek om milieu-informatie kan niet geweigerd worden indien het betrekking heeft op informatie over emissies in het milieu.

toelatingscriteria en beoordelingsmethoden worden vastgesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb).
Artikel 5, tweede lid, van Richtlijn 98/8 bepaalt dat een biocide van deze categorie niet wordt toegelaten voor de verkoop aan of het gebruik door «het grote publiek».

Blijkens paragraaf 2.4.1 is het onderscheid in beide richtlijnen tussen professionele en niet-professionele gebruikers aanleiding geweest het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden te binden aan een vakbekwaamheidsbewijs, zoals geregeld in de artikelen 71 en 76. De Raad betwijfelt of deze artikelen in hun onderlinge samenhang voldoende verzekeren dat het verbod van de richtlijn kan worden nagekomen. De Raad adviseert nauwkeuriger aan te sluiten bij de bewoordingen van de richtlijn en het verbod op te nemen in de wet.

n. Artikel 56

Artikel 56 regelt de wederzijdse erkenning, waarmee uitvoering wordt gegeven aan artikel 4 van Richtlijn 98/8.

Op een aantal onderdelen voldoet dit artikel niet aan hetgeen de richtlijn voorschrijft. Allereerst is het derde lid, eerste volzin, van artikel 56 ruimer geformuleerd dan artikel 4, eerste lid, tweede alinea, van de richtlijn. De Raad verwijst naar eenzelfde opmerking als bij artikel 36.

Verder kan het CTGB ingevolge hetzelfde artikelonderdeel (tweede volzin) aanvullende gegevens vragen. De richtlijn bepaalt evenwel in het slot van het tweede lid, dat de lidstaat kan verlangen dat bepaalde voorschriften inzake etikettering en gebruik, genoemd in artikel 20, derde lid, van de richtlijn¹ kunnen worden aangepast, zodat aan de toelatingsvoorwaarden kan worden voldaan. De formulering in artikel 56 sluit hierop niet voldoende aan.

Voorts wijst de Raad er op dat een besluitvormingstermijn geldt van 120 dagen (de in de toelichting genoemde termijn van 60 dagen is onjuist en dient gecorrigeerd te worden). Het verdient aanbeveling om deze uitdrukkelijk in de richtlijn genoemde termijn in het wetsvoorstel op te nemen. De Raad beveelt aan om hier te preciseren.

o. Artikel 64

In artikel 64, dat de vrijstelling en ontheffing regelt voor de biociden, zoals artikel 37 daarin voorziet voor de gewasbeschermingsmiddelen is, in afwijking van artikel 17, eerste lid, onderdelen a en b, van Richtlijn 98/8 nagelaten de plicht tot het opstellen en bijhouden van een register met bijzonderheden over de identiteit van het biocide of de werkzame stof en de plicht tot het doorgeven van de vereiste informatie in dit artikel op te nemen.

Het artikel dient te worden aangepast in aansluiting op de richtlijn.

1. Richtlijnen 91/414 en 98/8

Op een aantal onderdelen constateert de Raad afwijkingen van beide richtlijnen en doet op basis daarvan per artikel aanbevelingen.

Als uitgangspunt voor mijn reactie op het advies geldt dat deze aanbevelingen waar mogelijk zijn opgevolgd. Per artikel wordt hierop nader ingegaan.

a. Artikel 22

De Raad constateert dat richtlijn 91/414 geen bepaling bevat die ruimte laat voor een uitzondering als opgenomen in het derde lid van dit artikel, anders dan bepaald in artikel 3, tweede lid, van genoemde richtlijn. Deze constatering van de Raad is in strikte zin juist. Echter in artikel 4, zesde lid, derde alinea, van die richtlijn wordt aan de lidstaten de bevoegdheid gegeven om termijnen te stellen voor opgebruik en uitverkoop door respectievelijk gebruikers en handelaren van gewasbeschermingsmiddelen waarvan de toelating is ingetrokken. Niettemin is naar aanleiding van de opmerking van de Raad in het derde lid van artikel 22 van het wetsvoorstel een meer duidelijke relatie gelegd met dergelijke overgangsvoorzieningen. Ook is de toelichting op dit artikel aangepast.

Voor biociden geldt een zelfde bevoegdheid krachtens artikel 7, derde lid, van richtlijn 98/8.

¹ In het wetsvoorstel geregeld in artikel 50, tweede lid.

b. Artikel 26

Naar aanleiding van deze opmerking van de Raad is de krachtens de richtlijnen 91/414 en 98/8 geldende verplichting voor aanvragers van een toelating en houders van eerdere toelatingen om alles te doen hetgeen redelijkerwijs van hen kan worden verlangd om met elkaar overeenstemming te bereiken over de uitwisseling van informatie teneinde onnodige herhaling van dierproeven met gewervelde dieren te voorkomen, opgenomen in de artikelen 26, vierde lid, en 46, vierde lid. Op dit punt is de toelichting op dit artikel eveneens aangepast.

c. Artikel 28

De Raad wijst erop dat de opbouw van dit artikel en met name de keuze in het tweede en derde lid, om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen inzake de uniforme beginselen en de toelatingscriteria, te zeer afwijkt van de beide richtlijnen.

De geldende eisen voor de toelating hebben krachtens de beide richtlijnen inderdaad een verplichtend karakter. De keuze in het aan de Raad om advies aangeboden wetsvoorstel voor het opnemen van deze eisen deels in de wet en deels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, is er dan ook vooral op gericht om te komen tot een inzichtelijke structuur. De eenduidige, meer algemene toelatingscriteria zijn in het eerste lid opgenomen. De uitwerking van deze bepalingen met name zoals die betreffende de residuen, de fysisch-chemische eigenschappen en de maximum-residugehalten, zoals opgenomen in artikel 4 van richtlijn 91/414, behoeven veelal uitwerking, afhankelijk van de toe te laten middelen. Regeling bij of krachtens algemene maatregel van bestuur is daartoe noodzakelijk geoordeeld.

Artikel 28, eerste lid, is niettemin zodanig aangepast dat zoveel mogelijk is aangesloten bij de richtlijn. Alle toelatingsvoorwaarden zijn thans in het eerste lid opgenomen.

Voor zover het noodzakelijk is daaromtrent ten behoeve van de beoordeling van de aanvraag om toelating nadere regels te stellen, bieden het gewijzigde tweede en derde lid daartoe de basis. In beide gevallen gaat het dan dus meer om de beoordelingsmethoden en hoe hieraan toepassing dient te worden gegeven.

Het derde lid, onderdeel c, van dit artikel, zoals opgenomen in het aan de Raad om advies gezonden wetsvoorstel, is ontleend aan artikel 4, eerste lid, onderdeel f, van richtlijn 91/414. In het gewijzigd wetsvoorstel is deze bepaling echter opgenomen in het eerste lid.

Met de Raad constateer ik dat onderdeel d van het derde lid niet is genoemd in artikel 4 van richtlijn 91/414. Niettemin is de afweging of een middel geschikt is om te worden toegepast door niet-professionele gebruikers wel een belangrijk element bij de besluitvorming over de toelating. Het is daarom gewenst daarover krachtens de wet regels te kunnen stellen.

Artikel 49 alsmede de memorie van toelichting zijn in overeenkomstige zin aangepast.

d. Artikel 29

(a).

Zoals de Raad aangeeft, is het inderdaad de bedoeling dat de toelatingsvoorwaarden in samenhang met de gebruiksvoorschriften bepalend zijn voor de toelating.

Deze samenhang is in het eerste lid, onderdeel b, van dit artikel tot uitdrukking gebracht. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan voorschriften inzake beschermende voorzieningen aan kleding teneinde schade aan gezondheid van gebruikers te voorkomen. Dit betekent dus dat tot toelating kan worden besloten indien risico's voldoende kunnen worden beperkt door voorzorgsmaatregelen. Een en ander volgt ook uit de uniforme beginselen (onderdeel C.1.1, juncto B.2.4.1.3.) en de gemeenschappelijke beginselen (paragrafen 62 en 72).

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad dat de beginselen van de goede gewasbeschermingspraktijk worden gemist, is de verplichting tot het stellen van voorschriften voor goede praktijken in het eerste lid opgenomen

waarmee wordt bereikt dat het college hieraan voldoende aandacht kan geven. Overigens is voor de uitwerking van de goede gewasbeschermingspraktijk ook een meer algemene voorziening opgenomen in artikel 79.

(b). Naar aanleiding van de opmerking van de Raad dat het volgens artikel 16 van richtlijn 91/414 in alle gevallen etiketeisen dienen te worden gesteld, kan het niet zo zijn dat het CTB slechts een bevoegdheid heeft daaromtrent voorschriften te geven. Wel is het zo dat de richtlijn slechts minimumeisen stelt aan etikettering en verpakking. Dit is verduidelijkt door in het eerste lid voorschriften omtrent etikettering en verpakking verplicht te stellen.

Artikel 50, waar het gaat om biociden, is in overeenkomstige zin aangepast.

Voorts is de memorie van toelichting (paragraaf 2.5.3.4) waar het gaat om de samenhang met de Wet milieugevaarlijke stoffen en de daarop gebaseerde nadere regels, verbeterd.

e. Artikel 31

Dit artikel is naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad verduidelijkt. In de eerste plaats is in het eerste lid verhelderd dat op aanvraag kan worden besloten tot uitbreiding van de toepassing van een eerder toegelaten gewasbeschermingsmiddel indien wordt voldaan aan de genoemde toelatingsvoorwaarden, bedoeld in artikel 28 en voor zover de voorgenomen uitbreiding van de toepassing van kleine omvang is.

In de tweede plaats is in het tweede lid bepaald dat het CTB een positief besluit neemt tot zodanige uitbreiding indien dat in het openbaar belang is. Naast aanvragers als bedoeld in artikel 24 kan om zodanige uitbreiding ook worden verzocht door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Artikel 126 is in overeenkomstige zin aangepast.

De memorie van toelichting op dit artikel is verduidelijkt.

f. Artikelen 33 en 53

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is in beide artikelen bepaald dat deze procedure van parallelle toelating van toepassing is ten aanzien van middelen afkomstig uit staten die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte. Dit betreft, voor de duidelijkheid, dus eveneens alle lidstaten van de Europese Unie. De Raad maakt een overeenkomstige opmerking bij een aantal andere artikelen, maar die artikelen zijn implementatie van de richtlijnen en betreffen niet de markt van de Europese Economische Ruimte.

g. Artikel 36

In de memorie van toelichting bij dit artikel is opgenomen dat dit artikel dient te worden gelezen en toegepast met in achtname van artikel 30. Dit artikel regelt dat in beginsel alle toelatingsvoorwaarden van toepassing zijn voorzover hiervan niet is afgeweken in de bepalingen van paragraaf 3 van hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel. Criteria zoals door de Raad bedoeld onder meer betreffende bescherming van gezondheid, zijn onverkort van toepassing.

h. Artikelen 38 en 65

Beide artikelen betreffen een bijzondere vorm van toelating door de betrokken ministers, namelijk voor omstandigheden waarin de productie door onvoorzienbare, op geen enkele andere manier te bestrijden gevaren wordt bedreigd. Een dergelijke toelating geldt voor een termijn van ten hoogste 120 dagen en voor een beperkt en gecontroleerd gebruik.

Het is inderdaad zo dat de richtlijn 91/414 toelating louter definieert als toelating op aanvraag en dat ministers niet als aanvragers worden beschouwd in de artikelen 24 en 45.

Het zou echter de voorziening van artikel 8, vierde lid, van die richtlijn grotendeels zinledig maken als aan dat artikel slechts toepassing zou kunnen worden gegeven op aanvraag. Los van de vraag of dat artikel al niet de ruimte geeft voor ambtshalve besluitvorming, past dit in ieder geval op generlei wijze

met hetgeen met dit artikel wordt beoogd, namelijk het geven van een noodvoorziening voor bijzondere omstandigheden. Het advies van de Raad wordt op dit punt dan ook niet gevolgd.

Het eerste lid van dit artikel en de toelichting zijn aangepast naar aanleiding van de constatering van de Raad dat in dit artikel ten onrechte niet is voorzien in het vereiste uit artikel 8, vierde lid, van de genoemde richtlijn dat vrijstelling of ontheffing alleen kan worden verleend met het oog op een beperkt en gecontroleerd gebruik.

In overeenkomstige zin is artikel 65 en de toelichting daarop aangepast.

i. Artikelen 39 en 66

De Raad constateert dat het eerste lid van artikel 39 onvoldoende weergeeft dat bij verlenging het hele dossier tegen het licht dient te worden gehouden, zoals artikel 4, vierde lid, van richtlijn 91/414 bepaalt en zoals ook is verwoord in de memorie van toelichting op dit artikel. Het artikel is hierop aangepast en evenzo artikel 66.

De Raad merkt voorts op dat onvoldoende duidelijk is dat verlenging, voorzover het gaat om vrijstelling voor proeven en experimenten, plaatsvindt met inachtneming van de gemeenschappelijke voorwaarden als bedoeld in artikel 22, vierde lid, van de richtlijn 91/414 en volgens de procedure als bedoeld in artikel 19 van richtlijn 91/414. Naar aanleiding van deze opmerking is artikel 37 aangepast. Ook de memorie van toelichting op dit artikel is op dit punt verduidelijkt. Hierbij wordt opgemerkt dat vrijstellingen voor proeven niet kunnen worden verlengd.

Een voorziening voor verlenging van vrijstellingen als bedoeld in artikel 38 is opgenomen in het derde lid van artikel 39.

Ten aanzien van biociden zijn met inachtneming van richtlijn 98/8 overeenkomstige wijzigingen aangebracht in de artikelen 64 en 66.

j. Artikelen 40 en 67

Zoals de Raad constateert, hebben betrokkenen de bedoelde informatieplicht niet alleen jegens het CTB, maar ook jegens de andere lidstaten en de Europese Commissie. Deze verplichting staat los van het verbod, bedoeld in het derde lid, dat het college kan uitvaardigen naar aanleiding van zodanige mededeling en staat ook los van de kennisgeving van zodanig verbod door het CTB als bedoeld in het vierde lid. Om zeker te stellen dat louter de informatie, bedoeld in het eerste lid, ook die andere lidstaten en de Europese Commissie bereikt, is de informatieplicht van het CTB, bedoeld in het vierde lid, uitgebreid met het beschikbaar stellen van de verkregen informatie.

k. Artikelen 41 en 68

Met betrekking tot deze artikelen heeft de Raad verscheidene opmerkingen

+ Naar aanleiding van de opmerking van de Raad dat ook dient te worden voorzien in een wijziging op verzoek is een tweede lid (nieuw ten opzichte van het aan de Raad voorgelegde wetsvoorstel) opgenomen waarin wijziging op verzoek wordt geregeld. Voorts is voor de duidelijkheid opgenomen dat bij wijziging uiteraard blijvend dient te zijn voldaan aan de toelatingscriteria als opgenomen in paragraaf 2 van hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel. Ook is bepaald dat volgens de procedure van paragraaf 1 van dat hoofdstuk tot wijziging dient te worden besloten.

+ De Raad constateert dat ingevolge artikel 4, zesde lid, van richtlijn 91/414, onder omstandigheden imperatief tot intrekking dient te worden overgegaan. Het tweede lid van dit artikel zoals voorgelegd aan de Raad (derde lid wetsvoorstel) is aangepast, met dien verstande dat een toelating ook gedeeltelijk kan worden ingetrokken. Niet in alle gevallen zal een volledige intrekking proportioneel zijn.

Voorzover het gaat om intrekking op grond van nieuwe wetenschappelijke inzichten en technische kennis is een wijzigingsplicht opgenomen in een nieuw

vierde lid. Hierbij wordt opgemerkt dat de noodzaak voor zodanig besluit uiteraard door het CTB wordt gewogen. Niet elk nieuw feit zal zonder meer tot wijziging behoeven te leiden. Teneinde dit te voorkomen is in het vierde lid met de woorden «naar het oordeel van het college» tot uitdrukking gebracht dat hiervoor het onafhankelijk en deskundig oordeel van het CTB bepalend is.

+ Wat betreft het derde lid van dit artikel, vernummerd tot vijfde lid, constateert de Raad dat opgebruik- en uitverkoopregelingen van niet meer toegelaten gewasbeschermingsmiddelen ingevolge artikel 4, zesde lid, van richtlijn 91/414 inderdaad slechts zijn toegestaan bij intrekking van die middelen. Dat artikel ziet louter op de intrekking van een toelating. Uit het oogpunt van proportionaliteit en een redelijke belangenafweging zoals vereist krachtens de Algemene wet bestuursrecht valt niet in te zien dat bij een minder vergaand besluit, zoals een wijziging valt te duiden, dergelijke voorzieningen niet zouden kunnen worden toegelaten. Dit geldt ook voor de termijnen.

+ Naar aanleiding van de opmerking van de Raad dat een voorziening ontbreekt voor het stellen van regels voor het verwijderen van middelen wordt opgemerkt dat het vijfde lid van dit artikel (derde lid van dit artikel in het aan de Raad voorgelegde wetsvoorstel) daarin voorziet. Het college kan immers bepalen of, en zo ja in hoeverre en voor welke termijn, middelen voorhanden mogen worden gehouden.

+ Naar aanleiding van de opmerking van de Raad bij het vierde lid van dit artikel, vernummerd tot zesde lid, is een zevende lid opgenomen dat door middel van een verwijzing naar artikel 37, vierde lid, duidelijk maakt dat voor proeven bij wijziging van de vrijstelling aan de gemeenschappelijke voorwaarden, bedoeld in artikel 22, vierde lid, van richtlijn 91/414, voor zover deze zijn vastgesteld, dient te worden voldaan. Mede in samenhang daarmee is ook voor wijziging of intrekking van toelatingen en vrijstellingen in het achtste lid van artikel 41 bepaald dat het college besluit tot wijziging of intrekking indien communautaire besluiten daartoe nopen. Hierbij wordt onder meer bedoeld op communautaire besluiten die totstandkomen in het kader van de zogenoemde commitologie-procedure als bedoeld in artikel 19 van richtlijn 91/414.

+ het advies van de Raad wordt niet gevolgd voor zover het betreft het oordeel dat bij intrekking van een vrijstelling in het kader van een bedreiging van de plantaardige productie de procedure van artikel 19 dient te zijn gevolgd. Dit is onnodig nu een dergelijke vrijstelling slechts onder bijzondere omstandigheden kan gelden. Het is evident dat het van belang is de vrijstelling te beëindigen zodra dat mogelijk is.

+ Wat betreft de opmerking van de Raad omtrent belanghebbenden is in de memorie van toelichting een passage opgenomen waarin wordt toegelicht dat derden-belanghebbenden krachtens de Algemene wet bestuursrecht ook altijd verzoeken tot intrekking en wijziging van besluiten kunnen doen. Dit geldt zowel voor gewasbeschermingsmiddelen als biociden.

Voor biociden zijn overeenkomstige wijzigingen aangebracht.

I. Artikelen 43 en 70

De Raad merkt op dat hij een overtuigende motivering mist voor een specifieke, van de Wob afwijkende regeling en ziet vooralsnog daartoe geen klemmende noodzaak. In de toelichting bij artikel 43 is uiteengezet dat richtlijn 91/414 en richtlijn 98/8 een van richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Gemeenschappen van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PbEG L 41) afwijkende regeling bevatten. Eveneens is in de toelichting aangegeven dat in dit wetsvoorstel wordt aangesloten bij de bestaande jurisprudentie van de Raad met betrekking tot de verhouding tussen de huidige bestrijdingsmiddelenregelgeving en de Wet openbaarheid van bestuur en dat tevens wordt aangesloten bij hetgeen is opgenomen over de verhouding tussen de Wet openbaarheid van bestuur en de bijzondere regelgeving in de memorie van toelichting bij de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus (Kamerstukken II 2002/03, 28 835, nr.3, blz. 9). In het onderhavige

wetsvoorstel is derhalve de lijn gecontinueerd zoals die door de regering is ingezet bij de implementatie van het Verdrag van Aarhus in de Wet openbaarheid van bestuur indien er sprake is van bijzondere regels omtrent openbaarmaking. Beide richtlijnen kennen dergelijke bijzondere bepalingen en deze worden met de deze artikelen geïmplementeerd. Er is geen aanleiding gevonden om de memorie van toelichting ter zake aan te vullen.

m. Artikel 49

Wat betreft de samenhang tussen artikel 49 en de artikelen 71 en volgende, merk ik het volgende op. Artikel 5 van richtlijn 98/8 bevat geen verbodsbe-
paling in de strikte zin des woord. Het regelt slechts de voorwaarden voor
toelating. Ook artikel 49 betreft louter die toelatingsvoorwaarden, waaronder
voorwaarden voor de verkoop en het gebruik aan niet-professionele
gebruikers. Het CTB beoordeelt en bepaalt dit. Dit wordt als volgt geborgd.
Artikel 71 bepaalt dat middelen, of het nu biociden of gewasbeschermingsmid-
delen zijn, niet op de markt mogen worden gebracht indien de leverancier niet
beschikt over een geldig bewijs van vakbekwaamheid. Een van de vereisten
die daaruit voortvloeit, is dat de middelen niet mogen worden geleverd aan
niet-professionele gebruikers. Dit is bepaald in artikel 73. Tenslotte is het
niet-professionele gebruikers niet toegestaan middelen te gebruiken die zij niet
mogen aanwenden ingevolge 76, eerste lid.

Niet wordt ingezien dat onzekerheid kan bestaan over de effectieve werking
van deze artikelen in hun onderlinge samenhang en er behoeft geen vrees te
bestaan dat niet kan worden opgetreden tegen niet-professionele gebruikers
die middelen aanwenden die voor hen zijn bedoeld.

n. Artikel 56

+ De opmerkingen van de Raad bij het derde lid hebben geleid tot verduide-
lijking van dit artikel. Het derde lid verplicht het CTB in ieder geval
voorschriften te stellen bij besluiten tot toelating van biociden die reeds in één
of meer andere lidstaten zijn toegelaten indien daartoe aanleiding is met het
oog op doelsoorten, resistentie-verschijnselen of toepassingsomstandigheden.
Hierbij wordt opgemerkt ten eerste dat daartoe aanvullende gegevens kunnen
worden gevraagd, krachtens artikel 45, en ten tweede dat op basis van die
alsdan verkregen gegevens in voorkomend geval de noodzakelijke
voorschriften aan de toelating kunnen worden verbonden. Als de gegevens
naar het oordeel van het CTB niet toereikend zijn, kan uiteraard niet tot
toelating worden besloten.

Artikel 36, derde lid, is hiermede in overeenstemming gebracht

+ De opmerking van de Raad omtrent de termijn van 120 dagen heeft
aanleiding gegeven tot heroverweging van de wijze waarop beslistermijnen in
het wetsvoorstel zouden kunnen worden geregeld. Dit heeft geleid tot het
oordeel dat de beslistermijnen voor wederzijdse erkenning, registratie en
kaderformulering van biociden (artikel 56, eerste lid, en 59, derde lid, en 62,
derde lid) bij voorkeur evenals de beslistermijnen voor alle andere toelatingen
niet bij wet maar krachtens de wet zouden moeten geregeld. De artikelen 23,
vierde lid, voor gewasbeschermingsmiddelen, en 44, vierde lid, voor biociden,
bieden daarvoor de basis. In paragraaf 2.1.6. van de memorie van toelichting
wordt hier nader op ingegaan.

o. Artikel 64

Aan de opmerking van de Raad is tegemoet gekomen door in dit artikel te
bepalen dat het CTB bij deze besluiten gehouden is voorschriften te stellen
inzake het opstellen en bijhouden van een register en inzake de verplichting tot
het doorgeven van informatie als bedoeld in artikel 17 van richtlijn 98/8. Voorts
is een ter implementatie van artikel 17, vierde lid, van de biocidenrichtlijn een
erkenningsregeling opgenomen.

Bij het nader bezien van dit artikel heeft het thans voorts de voorkeur slechts te
voorzien in de mogelijkheid tot het verlenen van vrijstelling. Immers, niet
alleen de aanvrager maar ook producenten en leveranciers van biociden zullen
mogelijkheden dienen te hebben de betreffende middelen te leveren. In
overeenkomstige zin zijn de artikelen 37, 38, 64 en 65 aangepast.

2. Arrest van het Hof van 10 november 2005

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft in zijn arrest van 10 november 2005 uitspraak gedaan op de door het College van Beroep voor het bedrijfsleven gestelde prejudiciële vragen¹. Dit verzoek had betrekking op de uitlegging van de overgangsbepalingen van de beide richtlijnen.

Het oordeel van het Hof kan als volgt kort worden samengevat.

Artikel 16, eerste lid, van Richtlijn 98/8 moet aldus worden uitgelegd dat het geen standstillverplichting bevat. Ingevolge de artikelen 10, tweede alinea, EG en 249, derde alinea, EG alsmede Richtlijn 98/8 dienen de lidstaten zich echter tijdens de in artikel 16, eerste lid, van deze richtlijn bepaalde overgangperiode te onthouden van maatregelen die de verwezenlijking van het door deze richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zouden brengen (antwoord op de derde vraag). Artikel 8, tweede lid, van Richtlijn 91/414 moet aldus worden uitgelegd, dat indien een lidstaat toelaat dat gewasbeschermingsmiddelen die werkzame stoffen bevatten die niet in bijlage I bij deze richtlijn zijn opgenomen en die twee jaar na kennisgeving van deze richtlijn reeds op de markt waren, op zijn grondgebied op de markt worden gebracht, daarbij niet het bepaalde in artikel 4 of artikel 8, derde lid, van deze richtlijn in acht hoeft te worden genomen. (antwoord op de vierde vraag) Artikel 16, eerste lid, van Richtlijn 98/8 heeft dezelfde betekenis als artikel 8, tweede lid, van Richtlijn 91/414. (antwoord op de tweede vraag) Het staat aan de verwijzende rechter om te beoordelen of de toets in artikel 25d, tweede lid, van de BMW alle kenmerken vertoont van het nieuwe onderzoek in de zin van artikel 8, derde lid, van Richtlijn 91/414. (antwoord op de vijfde vraag) Artikel 8, derde lid, van Richtlijn 91/414 moet aldus worden uitgelegd, dat het slechts bepalingen met betrekking tot de verstrekking van gegevens voorafgaand aan een nieuw onderzoek bevat (antwoord op de zesde vraag).

Het overgangsrecht is geregeld in hoofdstuk 9 van het wetsvoorstel, waarvan met name artikel 122 betrekking heeft op de aan de orde gestelde artikelleden van de richtlijnen.

Blijkens de toelichting² zijn de bewindslieden van oordeel dat het wetsvoorstel in overeenstemming is met de overgangsrechtelijke mogelijkheden die de beide richtlijnen bieden.

In het licht van vorengenoemd arrest dient uiteengezet te worden of met artikel 122³ wordt voldaan aan de door het Hof geformuleerde vereisten, mede gelet op het van kracht blijven van de onder de geldende BMW van rechtswege verleende toelatingen (artikel 129, tweede lid, van het wetsvoorstel) en de doelstellingen van de richtlijnen. In dit verband wijst de Raad er op dat Richtlijn 91/414 is gebaseerd op het geldende artikel 37 EG-Verdrag, betreffende het gemeenschappelijke landbouwbeleid. De grondslag van Richtlijn 98/8 is het geldende artikel 95 EG-verdrag, dat zich richt op harmonisatie van de interne markt. Beide richtlijnen beogen zowel het wegnemen van handelsbelemmeringen tussen de lidstaten als het bereiken van een hoog beschermingsniveau voor mens, dier en milieu. In Richtlijn 91/414 heeft de bescherming van de gezondheid van mens, dier en milieu voorrang op het streven naar een betere plantaardige productie.

De Raad adviseert in de toelichting aan vermeld arrest aandacht te besteden en op de gevolgen daarvan voor de bij het wetsvoorstel gegeven regeling in te gaan.

2. Arrest van het Hof van 10 november 2005

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft in het arrest van 10 november 2005, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie tegen het college, zaak C-316/04, een uiteenzetting gegeven van de betekenis van voornoemd artikel.

In het kort weergegeven komt de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen op het volgende neer:

- een lidstaat is in de overgangperiode die de beide richtlijnen kennen vrij om te bepalen onder welke voorwaarden middelen op zijn markt worden toegelaten;
- deze vrijheid wordt slechts beperkt door het verdragsrechterlijk vereiste dat de gestelde voorwaarden bij toelating niet het met de richtlijnen beoogde resultaat ernstig in gevaar brengen;
- indien een lidstaat op eigen initiatief, dus niet op aanvraag, overgaat tot

¹ Zaak C-316/04, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie tegen het College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen.

² Paragraaf 2.5.2.

³ Dit artikel strekt ter vervanging van artikel 25d BMW.

- een nieuw onderzoek van een lopende toelating van een gewasbeschermingsmiddel, dan dienen, voorafgaand aan het toepassen van de nationale toelatingscriteria, eerst de in artikel 8, derde lid, van de gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn opgesomde criteria te worden toegepast;
- ondanks de verschillende bewoordingen beogen de beide richtlijnen een identiek overgangsregiem tot stand te brengen;
- een lidstaat mag zijn nationaal toelatingssysteem in de overgangssituatie wijzigen, m.a.w. er is geen «stand-still» verplichting. Ook hier geldt weer dat de wijziging van het nationale toelatingssysteem het resultaat van de richtlijnen niet ernstig in gevaar mag brengen.

Het Hof van Justitie kan zich in zijn uitspraak op alle punten in het standpunt van de Nederlandse regering vinden. Daarom is de regering van mening dat de herprioritering (artikel 122 van het wetsvoorstel) en de gekozen aanpak van de knelpunten (artikel 123 van het wetsvoorstel), die immers op dezelfde leest geschoeid is, niet in strijd zijn met de beide richtlijnen. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de gekozen aanpak niet het resultaat van beide richtlijnen in gevaar brengt. Nederland heeft een toelatingssystematiek die in overeenstemming is met de richtlijnen. Nederland heeft er zelfs voor gekozen om als eerste de nationale toelatingssystematiek aan te passen aan het strenge niveau zoals dat is voorgeschreven na de overgangperiode van beide richtlijnen. Er is daarna slechts gekozen voor een temporisering in verband met de trage besluitvorming op Europees niveau. Alle middelen zijn reeds beoordeeld en toelaatbaar geacht. De meest schadelijke stoffen worden nog steeds beoordeeld op hun toelaatbaarheid. In de memorie van toelichting, paragraaf 2.5.2, en bij artikel 122, is dit uiteengezet. Het arrest noopt niet tot wijziging van het wetsvoorstel.

3. Toelating en gebruik

Artikel 35 voorziet in de toelating op aanvraag door de minister van die werkzame stoffen, die niet met het oog op het gebruik als gewasbeschermingsmiddel op de markt worden gebracht, maar waaraan bij het gebruik als middel gevaren kunnen kleven. Het betreft middelen die onder de geldende Regeling uitzondering bestrijdingsmiddelen vallen, zoals citronella-olie voor onder andere het afweren van insecten.

Deze stoffen vallen niet onder de werkingssfeer van de beide richtlijnen, maar zij zijn wel onder de werking van de wet gebracht. Op deze wijze kunnen alle relevante aspecten met betrekking tot milieu, volksgezondheid en arbeidsomstandigheden worden beoordeeld in één toelatingssystematiek.¹ Op de terreinen waar harmonisatie ontbreekt, zoals hier aan de orde, vormen de artikelen 28, 29 en 30 van het EG-Verdrag inzake het vrij verkeer van goederen en de uitzonderingen daarop het toetsingskader. In de toelichting ontbreekt een uiteenzetting waaruit blijkt dat de handelsbelemmeringen, voortvloeiend uit de gemaakte keuze, gerechtvaardigd zijn, en dat voldaan wordt aan het proportionaliteitsvereiste. In de toelichting wordt verwezen naar artikel 23 EG. Deze bepaling heeft betrekking op douanerechten en heffingen van gelijke werking. Hier ontbreekt een uiteenzetting over de relevantie van deze bepaling. Verder is niet duidelijk waarom de ministeriele regeling, bedoeld in het tweede lid, noodzakelijk is. Indien een nadere regeling van enig gewicht nodig is, dient deze bij algemene maatregel van bestuur tot stand gebracht te worden. Het vorenstaande geldt ook met betrekking tot artikel 55 in het kader van biociden.

Voorts heeft het onder de werking van de wet brengen van deze stoffen (artikel 1, eerste lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel) tot gevolg dat ook verbodsbepalingen, zoals het handelen zonder bewijs van vakbekwaamheid van toepassing zijn. Dit zal niet zijn bedoeld.

Tenslotte is niet aangegeven welke gevolgen de gemaakte keuze heeft voor de afbakening met andere wettelijke regelingen, nu beoogd wordt alle aspecten met betrekking tot milieu, volksgezondheid en arbeidsomstandigheden te beoordelen.

De Raad adviseert in de toelichting hierop in te gaan.

3. Toelating en gebruik

De artikelen 35 en 55 zien op stoffen die niet met het oogmerk om gebruikt te worden als gewasbeschermingsmiddel of biociden, op de markt zijn. Voor zover deze stoffen worden gebruikt voor doeleinden als voorzien in dit

¹ Memorie van toelichting, artikelsgewijs en paragraaf 2.3.3.

wetsvoorstel, dienen deze stoffen te worden beschouwd als gewasbeschermingsmiddelen of biociden in de zin van de beide richtlijnen.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad bij het tweede lid of een ministeriële regeling noodzakelijk is, is dit lid geschrapt. Dergelijke regels kunnen, voorzover nodig, worden gesteld op grond van artikel 28, derde lid, of 49, derde lid, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

Anders dan de Raad veronderstelt, is het de bedoeling dat onder omstandigheden vakbekwaamheidseisen worden gesteld aan de toepassing van deze stoffen als gewasbeschermingsmiddel of biociden. In de opleidingen wordt aan zodanig gebruik van deze middelen ook aandacht besteed.

Wat betreft de afbakening met andere wettelijke regels wordt geconstateerd dat voorzover regels met betrekking tot deze stoffen bestaan, geen overlap met dit artikel of het gebruik als bedoeld in dit artikel aan de orde is.

4. Implementatie en delegatie

a. De artikelen 117 en 118 bieden een algemeen kader voor de implementatie van toekomstige Europese regels (voornamelijk richtlijnen en verordeningen) bij lagere regelgeving.

In eerdere adviezen heeft de Raad als uitgangspunt geformuleerd, dat bij implementatie van Europese richtlijnen in beginsel moet worden vastgehouden aan de normale regels die gelden voor het antwoord op de vraag of regeling bij wet, bij amvb of bij ministeriële regeling dient te geschieden, dit in verband met onder andere het primaat van de wetgever en de eenheid en consistentie van de Nederlandse wetgeving.¹ De voorgestelde bepalingen bieden naar het oordeel van de Raad onvoldoende waarborgen om recht te doen aan dit uitgangspunt, omdat deze open en onbepaald zijn geformuleerd en geen beperkingen zijn gesteld aan aard en inhoud van de voorschriften die bij lagere regels kunnen worden geformuleerd.²

Bij implementatie zullen doorgaans keuzes worden gemaakt. In artikel 117, onderdeel a, is gekozen voor een zeer ruim areaal van de Europese regels waarbij dit delegatie-instrument kan worden gebruikt. Het gaat daarbij niet alleen om sectorspecifieke regels (regels die specifiek op bestrijdingsmiddelen of biociden betrekking hebben), maar ook om horizontale regels, bijvoorbeeld ten aanzien van arbeidsomstandigheden, milieu, of consumentenbescherming, die mede of slechts zijdelings betrekking hebben op bestrijdingsmiddelen of biociden.

De Raad acht de voorgestelde delegatieomvang van de artikelen 117 en 118 in hun onderlinge samenhang te onbepaald en is van de noodzaak daarvan niet overtuigd. Hij beveelt aan mede met het oog op de kenbaarheid en de rechtszekerheid de artikelen 117 en 118 nader te bezien en bij wet in beperkingen te voorzien.

In dit verband wijst de Raad er verder op dat in artikel 117, onderdeel b, een definitie wordt gegeven van «gedelegeerde richtlijn, verordening of beschikking». Deze rechtsfiguren worden niet als zodanig genoemd in artikel 249 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, waarin de rechtsinstrumenten van de instellingen van de Europese Unie worden opgesomd. Deze termen kunnen verwarring wekken en hebben geen toegevoegde waarde.

De Raad adviseert daarom deze termen achterwege te laten.

b. In de memorie van toelichting wordt op een aantal plaatsen ingegaan op de raakvlakken met andere regelgeving. Het valt daarbij op dat de afbakening met relevante wettelijke regelingen niet in dit wetsvoorstel is opgenomen, maar wordt doorgeschoven naar andere niveaus.

Zo wordt in het kader van de voorschriften inzake arbeidsbescherming³ opgemerkt dat het toetsingskader dat het college voor dit onderdeel van de beoordeling en het geven van voorschriften bij de toelating hanteert zal worden neergelegd bij of krachtens de besluiten op grond van de artikelen 28, 29, 49 en 50. Evenzo wordt afstemming met de Wet milieugevaarlijke stoffen niet geregeld bij wet, maar aan het college overgelaten.⁴

Uitgangspunt zal moeten zijn dat afstemming met andere regelingen op het niveau van de wet tot stand moet komen en dat keuzes op dit punt reeds nu gedaan moeten worden.

¹ Zie advies nr. w03.04.0024/I van 8 april 2004 over het ontwerp-kabinetsstandpunt inzake de wenselijkheid van bijzondere bepalingen voor de implementatie van Europese richtlijnen (Kamerstukken I 2004/05, 29 200, VI, F).

² Ter vergelijking kan worden gewezen op artikel 59a, vijfde lid, van het ontwerp Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. In dit artikellid is wel een afgebakende formulering gebruikt. (Zie zaak W11.05.0404/V).

³ Paragraaf 2.3.2.5.2.

⁴ Paragraaf 2.5.3.4. Verwezen zij ook naar paragraaf 2.3.5.

De Raad adviseert, mede gelet op de uitvoerbaarheid, door nadere toelichting te verduidelijken op welke wijze de benodigde afstemming zal worden bewerkstelligd en voor zoveel mogelijk in het wetsvoorstel de bevoegdheids-toedelingen vast te leggen.

4. Implementatie en delegatie

a. De opmerking van de Raad heeft geleid tot volledige aanpassing van de artikelen 117 en 118, waarbij mede acht is geslagen op het door de Raad genoemde advies betreffende wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Ook de memorie van toelichting op deze artikelen is aangepast. b. In dit onderdeel gaat de Raad in op de afbakening met andere regelgeving. Met dit wetsvoorstel wordt niet getreden in bevoegdheidstoedelingen zoals die bestaan op grond van andere wettelijke kaders. Het gaat er in het wetsvoorstel vooral om dat bij toelatingsbesluiten een verantwoorde besluitvorming plaatsvindt over alle aspecten die daarbij aan de orde zijn. Het CTB zal zich daarvan dienen te vergewissen en voorzover nodig bij besluitvorming ook andere wettelijke normen dienen te respecteren. Van juridisch spanningsveld op dit punt dat zou nopen tot voorzieningen bij wet, is evenwel ook bij nadere beschouwing niet gebleken.

5. Het CTGB

a. *Ingevolge artikel 4, eerste lid, aanhef en onderdeel e, kan het CTGB belast worden met andere bij ministeriele regeling opgedragen taken, die verband houden met de onder a tot en met d bedoelde taken.*

Gelet op aanwijzing 124g Ar, dat voorschrijft dat bij of in bijzondere gevallen krachtens de wet een nauwkeurige omschrijving van de taak van een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) wordt opgenomen, dient in regeling op ten minste het niveau van een amvb te worden voorzien.

Artikel 4, eerste lid, en de toelichting behoeven aanpassing.

b. *Het CTGB stelt een bestuursreglement vast, dat de goedkeuring van de ministers behoeft. Uitgangspunt is dat het toekennen aan zbo's van een bevoegdheid tot het stellen van regels over andere dan organisatorische of technische onderwerpen slechts bij uitzondering gerechtvaardigd is¹. Bij de aanvraag om toelating moet voldaan worden aan bepaalde vereisten, zoals het meezenden van documenten. Daarover kan het CTGB nadere eisen stellen in het bestuursreglement op grond van artikel 8 van het wetsvoorstel. Gelet op de aard en het belang van de aan de orde zijnde materie, waarbij blijkens de toelichting op artikel 23 ook belangen van derden, zoals drinkwater-bedrijven betrokken zijn, kunnen bedoelde regels niet bij bestuursreglement worden opgenomen, maar zullen deze in een amvb neergelegd moeten worden.*

Het wetsvoorstel behoeft aanpassing.

c. *De artikelen 23 tot en met 25 bevatten voorschriften inzake de aanvraag om toelating van een gewasbeschermingsmiddel. Evenzo de artikelen 44 en 45 voor de biociden.*

De toelichting merkt hierover op dat het CTGB in het bestuursreglement regels kan stellen met betrekking tot de aanvraagprocedure. Ook de BMW kent een eigen regiem voor de indiening van aanvragen, neergelegd in de Regeling toelating bestrijdingsmiddelen 1995, aldus de toelichting.

De toelichting stelt in paragraaf 2.3.1 dat er naar verwachting behoefte is aan specifieke van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) afwijkende besluitvormingstermijnen en dat de Wet uniforme openbare voorbereidings-procedure Awb voldoende mogelijkheden biedt om in deze behoefte te voorzien. Naar het oordeel van de Raad moet zoveel mogelijk worden voorkomen dat bij bijzondere wetten van de Awb wordt afgeweken, ook waar het termijnen betreft. Bovendien acht het college het in strijd met de rechtszekerheid dat onzeker is of de Awb toepassing zal vinden. Zo is afdeling 3.4 Awb (over de uniforme openbare voorbereidingsprocedure) in het wetsvoorstel niet van toepassing verklaard, maar wordt het aan het CTGB overgelaten in zijn regelingen hierbij aan te sluiten. Daarbij is echter niet zeker gesteld dat ook belangen van derden bij de afweging zijn betrokken. Een zorgvuldige voorbereiding van een besluit omtrent toelating brengt met zich dat ook belangen van derden tijdig worden meegewogen.

¹ Ar 124f.

Daartoe nopen de Uniforme beginselen (bijlage VI bij Richtlijn 91/414) die voorschrijven, dat de lidstaten bij het onderzoek van aanvragen en verlenen van vergunningen rekening moeten houden met andere relevante technische en wetenschappelijke informatie waarover zij redelijkerwijs kunnen beschikken in verband met de werking van het gewasbeschermingsmiddel of de mogelijke schadelijke effecten van het gewasbeschermingsmiddel zelf of de componenten of residuen daarvan.¹

Nu de toelichting ook zelf aangeeft dat aansluiting bij de uniforme openbare voorbereidingsprocedure voor de hand ligt, adviseert de Raad afdeling 3.4 Awb van overeenkomstige toepassing te verklaren.

5. Het CTB

a. Taken

Naar aanleiding van deze opmerking van de Raad is artikel 4 aangepast. De in het eerste lid, aanhef en onderdeel e, van dit artikel bedoelde taken zullen bij algemene maatregel worden bepaald.

b. Bevoegdheden

De Raad stelt de verhouding tussen de bevoegdheden van het CTB en die van de betrokken ministers aan de orde. Juist op dit punt is met het wetsvoorstel beoogd te komen tot verdere verduidelijking. Uitgangspunt is dat het college binnen de beleidskaders kan komen tot verantwoorde besluitvorming omtrent de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Tot de verantwoordelijkheden van de wetgever worden hierbij gerekend die voor de totstandkoming van de wet-en regelgeving, voor het vaststellen van toelatingscriteria en beoordelingsmethodieken en voor de wijze waarop door het CTB toepassing dient te worden gegeven aan de zogenoemde guidance documenten. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur en ook bij beleidsregels zullen daartoe regels worden gesteld. Bijvoorbeeld de artikelen 28, 29 en voor bedoelde beleidsregels artikel 14, bieden daartoe de basis.

Waar het gaat om het komen tot een beoordeling van een aanvraag heeft het college uiteraard binnen die gegeven kaders vrijheid om met de vereiste zorgvuldigheid tot besluitvorming te komen. Daarvoor is artikel 8 bedoeld. Daarbij wordt volledigheidshalve opgemerkt dat het college naast het bestuursreglement voor de beoordeling van aanvragen tot toelating zoals thans, het zogenoemde Handboek toelating bestrijdingsmiddelen en biociden zal blijven gebruiken. Ook hiermee zal het college kunnen verduidelijken hoe zij dergelijke aanvragen wil behandelen en beoordelen. Ook dit Handboek wordt opgesteld met inachtneming van bedoelde communautaire en nationale regelgeving, waaronder beleidsregels. In overleg met het college zal toegezien worden op de conformiteit daaraan. Onderdeel 2.1.5 van de memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

Deze opmerking van de Raad, die mede betrekking heeft op het gestelde onder c bij dit onderdeel, heeft er voorts toe geleid dat artikel 8, eerste lid, onderdeel b, is vervallen, zoals dat luidde in het aan de Raad om advies gezonden wetsvoorstel. Dit artikelonderdeel bepaalde dat het CTB de bevoegdheid heeft bij bestuursreglement bepalingen inzake te hanteren procedures en termijnen te stellen. Het vervallen van dit artikelonderdeel laat onverlet de bevoegdheden van het Ctb die het als bestuursorgaan daartoe op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) ten algemene heeft. Onder c wordt hierop nader ingegaan.

c. De procedure

Het betoog van de Raad dat het aanbeveling verdient zoveel mogelijk te vermijden dat van de Awb wordt afgeweken, wordt ten algemene gedeeld. Ook onzekerheid over de vraag of afgeweken wordt van de Awb is onwenselijk. In het advies van de Raad is dan ook aanleiding gevonden als uitgangspunt in het wetsvoorstel op te nemen dat titel 4.1. Awb van overeenkomstige toepassing is.

¹ Deel I, onderdeel A, onder 2, onderdeel c. Bijlage VI, onderdeel 7a, van Richtlijn 98/8 bevat een soortgelijk voorschrift voor de biociden.

Het is wenselijk geoordeeld in het wetsvoorstel, mede op advies van de Raad voor de rechtspraak, het bestaande stelsel inzake bezwaar en beroep te handhaven. Voor toelatingsbesluiten geldt derhalve dat daarop in beroep wordt beslist in eerste en enige instantie door het College van Beroep voor het

Bedrijfsleven. In samenhang hiermee wordt veel belang gehecht aan behandeling van besluiten van het CTB door de bezwaarschriftencommissie van dat college, vooral in verband met de weging van belangen van derden. De uniforme openbare voorbereidingsprocedure voorziet niet in behandeling door een zodanige commissie, omdat er bij de toepassing van die procedure geen bezwaarschriftprocedure is (artikel 7:1, eerste lid, onder d, Awb). Daarom is in het wetsvoorstel gekozen voor toepasselijkheid van titel 4.1. Awb, waarbij de bezwaarschriftprocedure wel van toepassing is en dus in dat kader door een behandeling door zodanige commissie kan worden voorzien.

Geoordeeld wordt dat gelet op het vorenstaande in de artikelen 23 en 44 nog enkele aanvullende voorzieningen nodig zijn.

In de eerste plaats is het wenselijk dat gezien de brede kring van belanghebbenden alle belanghebbenden tijdig op de hoogte worden gesteld van het voornemen van het college om een besluit te nemen. Hiertoe is in het derde lid een voorziening opgenomen. In verband hiermee is de aanhef van het vijfde lid van de artikelen 43 en 70 inzake de openbaarheid van gegevens aangepast. Gegevens die niet als vertrouwelijk worden beschouwd worden openbaar bij de bekendmaking van het ontwerpbesluit.

In de tweede plaats hebben op grond van communautaire wetgeving toelatingsbesluiten veelal eigen beslistermijnen voor besluitvorming. Een aantal van deze termijnen zijn fatale termijnen. In het vierde en vijfde lid van de artikelen 23 en 44 van het wetsvoorstel zijn daartoe voorzieningen getroffen. In het vierde lid, tweede volzin, van de artikelen 23 en 44 is bepaald dat een beslistermijn krachtens algemene maatregel van bestuur kan worden vastgesteld voor de opneming van stoffen op bijlage I van de onderscheiden richtlijnen.

In de derde plaats ontbrak in het wetsvoorstel een voorziening die voorkomt dat de toelating van een middel afloopt, voordat het college tot een oordeel is kunnen komen over de wijziging of verlenging van voornoemde toelating. In het zesde lid is daartoe een voorziening opgenomen. De memorie van toelichting is aangepast.

6. Zelfstandige leesbaarheid

Bij een geheel nieuw wetsvoorstel dient een zelfstandig leesbare toelichting duidelijkheid te verschaffen omtrent de noodzaak van een bepaald artikel, de herkomst (artikel van de richtlijn), en of een artikel (zo dit niet ontleend is aan de richtlijn) past binnen het kader van de richtlijnen c.q. verenigbaar is met het Verdragsrecht.

Aan de toelichting is wel een transponeringstabel toegevoegd, maar deze is niet voldoende gedetailleerd, en de tekst van de toelichting zelf bevat weinig verwijzingen naar de beide richtlijnen.

Anderzijds is het niet nodig artikelen die onderling op ondergeschikte punten afwijken, van een afzonderlijke nagenoeg gelijklopende toelichting te voorzien. Als voorbeeld wijst de Raad op de toelichting bij artikel 25, die vrijwel identiek is aan die bij artikel 45, hetgeen ook geldt voor de artikelen 27 en 47 en 34 en 54. In zulke gevallen ligt combinatie voor de hand. De toelichting bij de artikelen 71 en 76 (met inbegrip van paragraaf 2.4.1) bevat daarentegen onvoldoende inhoudelijke informatie.

Het verdient aanbeveling de toelichting op deze punten nog eens te bezien, het geheel duidelijker te plaatsen tegen de achtergrond van de beide richtlijnen, en de inhoud van complexe artikelen van de richtlijnen uiteen te zetten, zoals bijvoorbeeld artikel 12 van Richtlijn 98/8.

6. Zelfstandige leesbaarheid

Naar aanleiding van deze opmerking van de Raad is de memorie van toelichting waar mogelijk verduidelijkt. Een meer gedetailleerde transponeringstabel is toegevoegd. Voorts zijn in de toelichting op een aantal artikelen, waaronder die op de artikelen die de Raad noemt, vereenvoudigd en van enige extra informatie voorzien.

7. Overige opmerkingen (Artikelsgewijs)

a. Artikel 1

In artikel 1, onderdeel u, is een definitie opgenomen van «gebruiker». Onder het begrip «professionele gebruiker» wordt blijkens de toelichting¹ verstaan een gebruiker die over een bewijs van vakbekwaamheid beschikt met betrekking tot de gewasbeschermingsmiddelen of biociden die deze gebruiker toepast.

Nu het wetsvoorstel ook het professionele gebruik regelt (bijv. artikel 28, derde lid, onderdeel d), dient een begripsomschrijving hiervan in het wetsvoorstel zelf te worden opgenomen.

b. Artikel 2

Ingevolge artikel 2 doet de minister mededeling in de Staatscourant van de vaststelling of wijziging van een communautaire maatregel voorzover daaraan uitvoering moet worden gegeven. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan aanwijzing 347 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Het tweede lid van dit artikel bevat een uitzondering indien de communautaire maatregel slechts bepalingen inzake opneming of niet-opneming van een werkzame stof in bijlage 1 bij de Richtlijn 91/414 en Richtlijn 98/9 bevat. Daarvan wordt in de Staatscourant één keer per jaar een overzicht gepubliceerd.

De toelichting gaat niet in op deze uitzondering, zodat niet duidelijk is of hiermee beoogd wordt administratieve lasten (voor de overheid) te beperken. De geldende BMW kent in artikel 1, zesde lid, een dergelijke beperking niet. Bijlage 1 bevat een overzicht van alle toegelaten stoffen en de toepassingen daarvan en is daarmee een essentieel onderdeel van de richtlijn(en). Daarin aangebrachte wijzigingen zijn dan ook van groot belang. Zeker in die gevallen dat communautaire maatregelen tevens termijnen voorschrijven waarbinnen daaraan moet worden voldaan, kan niet volstaan worden met een jaarlijkse publicatie.

Als voorbeeld kan gewezen worden op de beschikking van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 4 juli 2005², waarin wordt bepaald dat triazamaat niet als werkzame stof in bijlage I bij Richtlijn 91/414 wordt opgenomen. Daarbij moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de toelatingen voor gewasbeschermingsmiddelen die triazamaat bevatten vóór 4 januari 2006 worden ingetrokken en dat met ingang van de datum van bekendmaking van de beschikking (7 juli 2005) geen toelatingen meer plaatsvinden. De Raad adviseert de eerste volzin van het tweede lid achterwege te laten.

c. Artikel 10

In artikel 10, dat de tarifiering van de aanvragen voor toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden regelt, ontbreekt de mogelijkheid tot het berekenen van een tarief bij verlenging van toelating, registratie, vrijstelling en ontheffing, zoals bedoeld in de artikelen 39 en 66.

Daar dit niet bedoeld zal zijn³, behoeft het artikel aanvulling.

Voorts bevatten de artikelen 37, 38, 41, 64, 65 en 68 geen verplichting tot het betalen van een vergoeding en is evenmin artikel 25, derde lid dan wel 45, derde lid, van overeenkomstige toepassing verklaard, zodat het CTGB geen tarief in rekening kan brengen. Ook de aanvraag van instanties voor een erkenning, bedoeld in de artikelen 37, zesde lid, en 64, zesde lid, mist een betalingsverplichting. Verder dient de jaarlijkse vergoeding, genoemd in het eerste lid, onderdeel e, van artikel 10, te worden geëxpliciteerd in het relevante artikel 42 en dient het verschuldigd zijn van een vergoeding voor de kaderformulering, genoemd in onderdeel f, uitdrukkelijk te worden opgenomen in artikel 62⁴.

Het wetsvoorstel behoeft derhalve aanpassing.

d. Artikel 17

Dit artikel dient te worden voorzien van een toelichting.

e. Artikel 19

In de toelichting op artikel 19 wordt gesteld dat bij ministeriele regeling voorschriften zullen worden vastgelegd voor de indeling, verpakking en kenmerking van werkzame stoffen.

Artikel 19 bevat zelf geen basis voor nadere uitwerking bij ministeriele regeling, zodat niet duidelijk is hoe aan de vereisten wordt tegemoetgekomen. Hierin dient voorzien te worden.

¹ Blz. 50, bovenaan.

² Beschikking van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 4 juli 2005 betreffende de niet-opneming van triazamaat in bijlage I bij Richtlijn 91/414/EEG van de Raad en de intrekking van de toelating voor gewasbeschermingsmiddelen die deze stof bevatten, PbEU L 174.

³ Zie ook het geldende artikel 5, negende lid, juncto artikel 4, negende lid, BMW.

⁴ In artikel 62 wordt volstaan met «onverminderd het bepaalde in de paragrafen 1 en 2».

f. Artikelen 71 en 76

Ingevolge de artikelen 71 en 76 is het verboden zonder geldig bewijs van vakbekwaamheid een gewasbeschermingsmiddel of biocide op de markt te brengen, te ontvangen, te gebruiken of voor handen te hebben.

Deze vereisten vloeien niet voort uit de richtlijnen, maar zijn opgenomen om een goede controle op het gebruik mogelijk te maken. Nu deze voorschriften niet strekken tot implementatie, dienen bewijzen uit andere lidstaten onder bepaalde voorwaarden te worden erkend.

De Raad adviseert het wetsvoorstel aan te vullen met een clause van wederzijdse erkenning.¹

7. Overige opmerkingen (Artikelsgewijs)

a. Artikel 1

Naar aanleiding van deze opmerking van de Raad is geoordeeld dat het wetsvoorstel in de onderscheiden artikelen (bijv. artikelen 28, derde lid, onderdeel a, en 71, tweede lid, onderdeel a, 73, tweede lid, en 76, tweede lid) voldoende houvast biedt voor een helder onderscheid tussen professionele en niet professionele gebruikers. Een definitie van «professionele gebruiker» is daarom ook niet opportuun.

b. Artikel 2

Naar aanleiding van het advies van de Raad is dit artikel gewijzigd. In het tweede lid is bepaald dat mededelingen van communautaire besluiten inzake de opneming of niet-opneming van werkzame stoffen in bijlage 1 bij richtlijn 91/414, onderscheidenlijk richtlijn 98/8, worden gedaan door het CTB. Afgezien is van een jaarlijkse publicatie.

c. Artikel 10

Artikel 10 bevat de regels voor tarifiering. Artikel 4:5 van de Awb geeft een regeling voor gevallen waarin een aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag. Dat betekent dus ook dat aanvragen niet in behandeling worden genomen dan nadat het daarvoor verschuldigde tarief is voldaan. Alle bepalingen in het wetsvoorstel die in een zodanige regeling voorzagen zijn dan ook geschrapt. In dit artikel zijn overigens nog enkele verbeteringen aangebracht. In het eerste lid, onderdeel b, zijnde artikelen 38 en 65 geschrapt, die per abuis in het om advies aan de Raad voorgelegde wetsvoorstel waren opgenomen. Besluiten als bedoeld in die artikelen worden door de Ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer genomen en niet door het CTB. Voorts is bepaald dat ook voor verlenging van toelatingen en voorlopige toelatingen een tarief kan worden vastgesteld.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad over tarifiering van aanvragen van instanties om erkenning wordt opgemerkt dat de desbetreffende verzoeken zijn gericht aan de onderscheiden Ministers en dus niet de tarifiering van de behandeling van dergelijke verzoeken door het CTB betreffen.

Een voorziening als bedoeld door de Raad voor het in rekening brengen van jaarlijkse tarieven in artikel 42 wordt niet noodzakelijk geoordeeld, omdat in artikel 41, tweede lid, onderdeel c, is bepaald dat jaarlijkse betaling noodzakelijk is om het middel op de markt te houden.

Artikel 62 van het wetsvoorstel betreft de kaderformulering. Dit artikel is gewijzigd. Een kaderformulering vormt altijd onderdeel van het toelatingsbesluit en wordt gegeven op aanvraag of ambtshalve. De grondslag voor tarifiering daarvan in artikel 10, eerste lid, onderdeel f, is verduidelijkt.

d. Artikel 17

Overeenkomstig het verzoek van de Raad is dit artikel van een toelichting voorzien.

e. Artikel 19

De toelichting is aangepast.

f. Artikelen 71 en 76

¹ Aanwijzing 131c Ar.

Erkenningen van bewijzen als bedoeld in deze artikelen zullen worden opgenomen bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur als bedoeld in deze artikelen. In de memorie van toelichting is dit verduidelijkt.

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

8. Redactionele opmerkingen

De redactionele kanttekeningen zijn overgenomen, met dien verstande dat de definities in alfabetische volgorde zijn opgenomen zonder aanduiding met letters per onderdeel (artikelen 1 en 89). Ook de definities van registratie en toelating zijn vereenvoudigd en verduidelijkt. Onder andere zijn uit de definitie van het begrip toelating de woorden «in Nederland» geschrapt.

Tot slot heb ik in het wetsvoorstel de volgende wijzigingen aangebracht:

- a. in artikel 1 is opgenomen een definitie van het begrip «verklaring van toegang».
- b. in artikel 5 is mede naar aanleiding van een opmerking daarover door het CTB de regeling inzake plaatsvervangende leden van dat college verduidelijkt.
- c. in artikel 34 is opgenomen een derde lid, dat aan het CTB de verplichting oplegt aan de Europese Commissie en de lidstaten van de Europese Unie mededeling te doen van beoordelingen en besluiten tot toelating.
- d. In artikel 47, derde lid, na onderdeel c, is de tekst meer in overeenstemming gebracht met richtlijn 98/8 en artikel 27.
- e. enkele verbeteringen zijn aangebracht in de artikelen 89, 95, 97 en 131, in samenhang met de artikelen 37, vijfde en zevende lid, 64, vierde, vijfde en zevende lid, 38, vierde lid, 78 tot en met 81, waar het gaat om de mogelijkheid handelen in strijd met het bepaalde krachtens de laatst genoemde artikelen te kunnen sanctioneren. Met de mogelijkheid om een verbod in te stellen op grond van artikel 80, tweede lid, en in samenhang daarmee een vergunningplicht op grond van artikel 81, eerste lid, vast te stellen, is zeker gesteld dat de onderwerpen vliegtuigspuiten en gassing van besloten ruimten evenals onder de huidige regelgeving onder het wetsvoorstel gesanctioneerd kunnen worden.
- f. Artikel 109 en artikel 119, eerste lid, zijn aangepast om buiten twijfel te stellen dat tegen een aanmaning en een dwangbevel geen beroep bij de administratieve rechter ingesteld kan worden. Artikel 119, tweede lid, voorziet in een beroepsprocedure in eerste aanleg bij de rechtbank Rotterdam in plaats van de rechtbank Alkmaar. In de memorie van toelichting is uiteengezet waarom deze keuze is gemaakt.
- g. In artikel 122, tweede lid en de overeenkomstige leden van de artikelen 123 tot en met 126 is de wijze waarop het college tot zijn besluit kan komen nader gepreciseerd. Voorts is met wijziging van de artikelen 122, derde lid, 123, eerste lid, 124, eerste lid, 125, eerste lid, en 126, vijfde lid, beter aangegeven hoe hoofdstuk 9 zich verhoudt tot hetgeen is bepaald in de hoofdstukken 4 en 5.
- h. in artikel 124 is in het eerste lid toegevoegd een voorziening voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen die werkzame stoffen bevatten die zijn opgenomen in de vierde fase van het werkprogramma van de Europese Commissie. Dit is bij dat artikel verder toegelicht.
- i. In artikel 139 is een nieuw onderdeel c ingevoegd dat voorziet in de intrekking van de Wet van 17 december 1997, houdende wijziging van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962, Stb. 709.

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, mede namens de Staatssecretaris 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,
C. P. Veerman

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W11.05.0278/V met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- Het wetsvoorstel en de toelichting voorzien van een inhoudsopgave en de nu gekozen nummering van de hoofdstukken in de toelichting vereenvoudigen.
- Aanwijzing 52, toelichting, laatste volzin, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) in acht nemen.
- In artikel 1 de definities vanwege het grote aantal in alfabetische volgorde opnemen.
- In artikel 1, eerste lid, onderdeel s, na «fysische» invoegen «biologische».
- In artikel 1, eerste lid, onderdeel v, «artikel 189» wijzigen in «artikel 249».
- In artikel 4, eerste lid, onderdeel d, na «vrijstellingen» invoegen «of ontheffingen».
- In artikel 10, eerste lid, onderdeel g, de verwijzing naar onderdeel g wijzigen in f. Voorts in de toelichting op dit artikel de verwijzing naar het rapport Maat houden actualiseren: Stcrt. 2000, 90 en de toelichting waar nodig aanpassen.
- De redactie van artikel 26, vierde lid, en artikel 46, vierde lid, uniformeren.
- In de artikelen 34 en 54 is niet duidelijk wat wordt verstaan onder «Europese markt».
- Aanwijzing 52 Ar in acht nemen (art. 31, vijfde lid, art. 33, tweede lid).
- De redactie van artikelen 41, tweede lid, onder d, en artikel 68, tweede lid, onder d, uniformeren.
- In artikel 56, tweede lid, de verwijzing naar artikel 45 completeren met: onder a.
- Het opschrift van artikel 58 wijzigen in: Voorwaarden (aangezien over termijnen niets wordt geregeld).
- In artikel 61, eerste lid, na «biocide» invoegen: met een gering risico. Voorts in het vijfde lid, de verwijzing naar het vierde lid wijzigen in «derde lid» (omdat het een definitieve weigering betreft).
- Artikel 65, tweede lid, slot, uniformeren met artikel 38, tweede lid, slot.
- Artikel 69, derde lid, achterwege laten (gelet op het tweede lid).
- In artikel 70, eerste lid, de verwijzing naar artikel 3:21, derde lid, Awb achterwege laten.
- In artikel 74, vierde lid, «Het bepaalde in de leden 1 tot en met 3» wijzigen in «Het tweede en derde lid».
- Artikel 85 opnieuw formuleren, zodat beter wordt aangesloten bij de artikelen 71 en 76, waarin het nieuw voorgestelde vakbekwaamheidsbewijs uitgangspunt is en de vergunning facultatief is (artikel 81) en zonodig ook voorzien in de mogelijkheid tot het verbinden van voorschriften aan een vergunning.
- In artikel 97, eerste lid, «Ingeval van overtreding van de artikelen» wijzigen in «Ingeval van overtreding van het bepaalde bij of krachtens de artikelen».
- Artikel 112, eerste lid, aanvullen met een mogelijkheid tot opschorting van de beslissing ingeval van internationaalrechtelijke verplichtingen (in aansluiting op de toelichting).
- Artikel 114, eerste lid, aanhef, uniformeren met artikel 113, eerste lid, aanhef.
- In de artikelen 124, derde lid, en 125, vierde lid, de verwijzing naar artikel 122, tweede lid, achterwege laten.
- In artikel 127, eerste lid, onderdeel a, «de werkzame stof in l» wijzigen in «de werkzame stof in bijlage l».
- In artikel 136, onderdeel A, de verwijzing naar artikel 22.1, zesde lid, wijzigen in artikel 22.1, vierde lid.
- De verwijzingen in de toelichting naar artikelonderdelen nazien op onjuistheden.
- In de toelichting op artikel 5 de passage over de werkwijze van het college verplaatsen, aangezien artikel 5 daarover geen voorvoorschriften bevat.
- Paragraaf 2.3.1 van de toelichting actualiseren.
- De verwijzingen in paragraaf 2.3.2 corrigeren.
- In paragraaf 2.3.3 niet spreken van ambtshalve toelating.
- De eerste volzin van de toelichting op artikel 72 corrigeren, aangezien de beide richtlijnen geen verbod bevatten op reclame.

- De toelichting op artikel 74 in overeenstemming brengen met de tekst van het artikel in zoverre het betreft de (sub)delegatie.
- De eerste volzin van de toelichting op artikel 96 completeren.