

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. 3

## MEMORIE VAN TOELICHTING

## Inhoudsopgave

<b>A. ALGEMEEN</b>	<b>3</b>		
<b>HOOFDSTUK 1. ACHTERGROND VAN HET WETSVORSTEL</b>	<b>3</b>		
1.1. Inleiding	3		
1.2. Wijzigingen in wetgeving en beleid	6		
<b>HOOFDSTUK 2. DE STREKKING VAN HET WETSVORSTEL OP HOOFDLIJNEN</b>	<b>8</b>	2.5	Overgangsbepalingen en afstemming met andere regelgeving (onder andere hoofdstuk 9 van het wetsvoorstel)
2.1. Uitgangspunten voor de nieuwe wet	8	2.5.1.	De overgangsperiode van de richtlijnen in de overgangsbepalingen
2.1.1. Een juridisch kader voor toelating	8	2.5.2.	Toelating door de lidstaat in de overgangsperiode
2.1.2. Richtlijn conform	8	2.5.3.	Afstemming met andere wetgevingscomplexen
2.1.3. Specifieke doelgroepen een herkenbare plaats	8	2.5.3.1.	Warenwet
2.1.4. Tijdige implementatie van richtlijnwijzigingen	9	2.5.3.2.	Arbeidsomstandighedenwet 1998
2.1.5. Scheiding van beleid en uitvoering	9	2.5.3.3.	Wet milieubeheer en Wet bodem- bescherming
2.1.6. Herziening verhouding wet, lagere regelgeving en aanpalende regelgeving	10	2.5.3.4.	Wet milieugevaarlijke stoffen
2.2. Het College voor de Toelating van gewasbeschermingsmiddelen en Biociden (hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel)	11	2.5.3.5.	Wet verontreiniging oppervlaktewateren
2.3. De toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (hoofdstukken 4 en 5 van het wetsvoorstel)	12	2.5.4.	Verhouding met regelgeving van decentrale overheden
2.3.1. De aanvraag om toelating en de bescherming van de geleverde gegevens	14		
2.3.2. De toelating	14	<b>HOOFDSTUK 3. HANDHAVING</b>	<b>34</b>
2.3.2.1. Plaatsing op bijlage I bij de richtlijnen	15	3.1.	Inleiding
2.3.2.2. De beginselen opgenomen in bijlage VI bij de richtlijnen	15	3.2.	Bestuursrechtelijke handhaving
2.3.2.3. De in de richtlijnen opgenomen voorwaarden	16	3.2.1.	Bestuurlijke boete
2.3.2.4. De stand van de wetenschappelijke en technische kennis	16	3.2.2.	Overige bestuursrechtelijke handhaving
2.3.2.5. Voorschriften bij de toelating	17	3.3.	Strafrechtelijke handhaving
2.3.2.5.1. Algemeen	17	3.4.	Privaatrechtelijke handhaving
2.3.2.5.2. Voorschriften inzake arbeidsbescherming	18	3.5.	Toezicht op de naleving en opsporing
2.3.3. Bijzondere vormen van toelating	18	3.6.	Vervolgafspraken
2.3.4. Geïntegreerde gewasbescherming en juist gebruik	19	<b>HOOFDSTUK 4. UITVOERING EN EFFECTEN</b>	<b>39</b>
2.3.5. Toepasselijkheid van andere richtlijnen bij de toelating	20	4.1.	Bedrijfseffecten
2.4. Onderwerpen betreffende handel en gebruik (hoofdstuk 6 van het wetsvoorstel)	22	4.1.1.	Administratieve lasten
		4.2.1.	Overige kosten
		4.2.	Uitvoeringslasten
		4.3.	Handhavinglasten
		4.4.	Gevolgen voor de rechterlijke macht

**HOOFDSTUK 5. COMMENTAAR MAATSCHAPPELIJKE ORGANISATIES**

**B. ARTIKELSGEWIJS**

<b>45</b>	<b>BIJLAGE 1: HET BEOORDELINGSSYSTEEM VAN DE RICHTLIJNEN</b>	<b>111</b>
	<i>1.1. De betekenis van bijlage I bij de richtlijnen</i>	<i>111</i>
<b>50</b>	<i>1.2. De overgangperiode</i>	<i>111</i>
	<i>1.3. Toelating door de lidstaat</i>	<i>112</i>
	<i>1.4. Verschillen tussen de gewasbeschermingsrichtlijn en de biocidenrichtlijn</i>	<i>113</i>
	<b>BIJLAGE 2: TRANSPONERINGSTABEL</b>	<b>115</b>

## A. ALGEMEEN

### HOOFDSTUK 1. ACHTERGROND VAN HET WETSVORSTEL

#### 1.1. Inleiding

Bij brief van 30 september 2004 (Kamerstukken II 2004/05, 27 858, nr. 51) de zogenoemde septemberbrief heeft de regering aangekondigd te komen met een wetsvoorstel ter vervanging van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962. Dit wetsvoorstel strekt tot uitvoering van deze toezegging.

Bestrijdingsmiddelen zijn sinds de Wet bestrijdingsmiddelen en meststoffen 1947 in de aandacht van het regeringsbeleid. Deze was aanvankelijk met name gericht op de zorg voor de voedselproductie en de deugdelijkheid van landbouwbestrijdingsmiddelen om die voedselproductie mogelijk te maken. In de jaren vijftig werd het meer en meer duidelijk dat de toepassing van landbouwbestrijdingsmiddelen (nu: gewasbeschermingsmiddelen) en niet-landbouwbestrijdingsmiddelen (nu: biociden) schadelijke gevolgen met zich bracht of kon hebben voor de veiligheid en gezondheid van de mens en van dieren. Om dit te kunnen tegengaan werd de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 ingevoerd. Deze wet maakte het mogelijk de mogelijke toepassing van bestrijdingsmiddelen op zijn gevolgen te toetsen. In de jaren zestig en latere jaren kwamen steeds meer door de industrie vervaardigde nieuwe gewasbeschermingsmiddelen en biociden op de markt die niet alleen effectief bleken in het bestrijden van ziekten en plagen maar ook ernstige effecten op de gezondheid van werknemers en het milieu konden hebben. Sommige middelen leidden zelfs tot resistentie voor ziekteverwerkers en plaagsoorten, werden in oplopende hoeveelheden toegepast en hoopten zich wereldwijd in de voedselketen op. Steeds meer groeide het besef in de samenleving dat dergelijke effecten niet acceptabel waren niet alleen voor de volksgezondheid maar ook niet voor het ecologisch evenwicht. Zo verscheen in 1983 de eerste nota Gewasbescherming in Nederland<sup>1</sup>, die gericht was op vermindering van het gebruik van en het toepassen van alternatieve methoden en preventieve maatregelen ter wering van ziekten en plagen. In 1990 verscheen het Meerjarenplan Gewasbescherming<sup>2</sup> dat wederom een aanzet vormde voor een verdere aanscherping van het beleid. Bij het voortschrijden van het inzicht en verbetering van het beleid werd de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 en de bijbehorende nadere regelgeving aangepast en aangescherpt ter bescherming van mens, dier en milieu.

Hoewel al in de jaren zeventig en tachtig door diverse lidstaten van de toenmalige Europese Economische Gemeenschap op nationaal niveau werd gekeken hoe aan de negatieve gevolgen van gewasbeschermingsmiddelen en biociden het hoofd geboden zou kunnen worden, duurde het tot 1991 voordat voor gewasbeschermingsmiddelen op Europees niveau een gemeenschappelijk vertrekpunt werd gevonden in de gewasbeschermingsrichtlijn<sup>3</sup>.

Tegelijkertijd was eveneens duidelijk geworden dat uitgangspunten die voor gewasbeschermingsmiddelen gelden eveneens voor biociden behoren te gelden. Deze gedachtegang resulteerde in 1998 in de biocidenrichtlijn<sup>4</sup>.

De gewasbeschermingsrichtlijn en de biocidenrichtlijn verplichten lidstaten van de Europese Unie ertoe te verhinderen dat toepassing van gewasbeschermingsmiddelen en biociden risico's en gevaren met zich brengt voor mens, dier en milieu. Het doel van deze richtlijnen is te komen

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1983/84, 18 100 hoofdstuk XIV, nr. 3, blz. 94 tot en met 111 (bijlage IX).

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1990/91, 21 677, nrs. 3 en 4.

<sup>3</sup> Richtlijn nr. 91/414/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen (Pb EG L 230).

<sup>4</sup> Richtlijn nr. 98/8/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 februari 1998 betreffende het op de markt brengen van biociden (Pb EG L 123).

tot harmonisatie van de interne markt voor gewasbeschermingsmiddelen onderscheidenlijk biociden en de daarvan afgeleide producten met een hoge mate van bescherming voor mens, dier en milieu.

Beide richtlijnen gaan evenals de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 uit van de gedachte dat een middel niet op de markt mag worden gebracht en gebruikt voordat de overheid een besluit neemt over de toelaatbaarheid van het middel. Daarbij is het uitgangspunt dat een middel werkzaam moet zijn. Het is immers de dosering van het middel die bepaalt of er sprake is van een effect op mensen, dieren of het milieu, in gedachte de constatering van Paracelsus (1493–1541): Dosis sola fecit venenum (de dosering bepaalt de mate van giftigheid).

De effecten die een dosering heeft, zijn vervolgens bepalend voor de vraag of het middel toelaatbaar is. Zo nodig worden daarbij voorschriften gesteld om de effecten te beperken en toepassing van het middel toch toe te staan. Dat is de werkwijze die zowel in de richtlijnen als in de huidige Bestrijdingsmiddelenwet 1962 centraal staat.

Bij de beoordeling van de effecten die een middel mag hebben gaan de richtlijnen en de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 uit van een hoog beschermingsniveau voor de volksgezondheid (consumenten en werknemers) en het milieu (waaronder planten, dieren en water). Er mogen in ieder geval geen onaanvaardbare effecten optreden. In 1995 heeft de regering met wijziging van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 en de invoering van het Besluit milieutoelatingseisen bestrijdingmiddelen besloten om effecten voor volksgezondheid en milieu zo spoedig mogelijk te minimaliseren door als lidstaat met onmiddellijke ingang te beginnen met de toepassing van Europese normen (de uniforme beginselen voor gewasbeschermingsmiddelen en later ook de gemeenschappelijke beginselen voor biociden). Deze beslissing kwam er in feite op neer dat vooruitlopend op een werkprogramma van de Commissie van de Europese Gemeenschappen (hierna: Europese Commissie) tot beoordeling van werkzame stoffen een aanvang werd gemaakt met de toepassing van Europese normen. Het effect van deze beslissing was een versnelde afname van beschikbare middelen die weliswaar een verbetering van de milieuomstandigheden heeft bewerkstelligd, maar tegelijk kleinere toepassingen van middelen en bijbehorende productie van landbouwgewassen en niet-landbouwtoepassingen op een steeds transparantere Europese markt bemoeilijkten.

Deze moeilijkheden hebben de regering er in 2002 toe aangezet om wederom met een aantal wijzigingen van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 te komen. Het doel daarvan was om in het licht van het verlangde hoge beschermingsniveau te komen tot een verantwoorde tijdelijke uitbreiding van het versneld afgenomen middelenpakket door gebruik te maken van de mogelijkheden die de gewasbeschermingsrichtlijn en biocidenrichtlijn bieden voor werkzame stoffen die opgenomen zijn in het werkprogramma van de Europese Commissie. Zo zijn onder meer de zogenoemde herprioritering in de beoordeling van bestaande middelen (artikel 25d van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962), de vrijstellingen voor landbouwkundige knelpunten (artikel 16aa van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962) ingevoerd en is een aanzet gegeven tot invoering van geïntegreerde bestrijding (Besluit beginselen geïntegreerde gewasbescherming). Het doel van een hoog beschermingsniveau, zoals dat in de richtlijnen en in de huidige wet vastligt is met deze regelgeving overeind gebleven, maar met een temporisering van de uitvoering om dat doel te bereiken in samenhang met het tempo van besluitvorming op Europees niveau.

Naast deze wijzigingen als gevolg van beleidsveranderingen is de wet ook anderszins in de loop der jaren veelvuldig gewijzigd. Daardoor is de

Bestrijdingsmiddelenwet 1962 en nadere regelgeving weinig inzichtelijk in haar structuur en haar gevolgen voor de uitvoering. De huidige wet is gedateerd, een actualisering en herstructurering is wenselijk en nodig. Bij verschillende gelegenheden is de mogelijkheid besproken om de bestaande wetgeving opnieuw vorm te geven<sup>1</sup>. Zoals hiervoor aangegeven is in de zogenoemde septemberbrief<sup>2</sup> door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal het wetsvoorstel voor gewasbeschermingsmiddelen en biociden aangekondigd.

Voor de regering is de wet een belangrijk instrument om de doelen te realiseren van het gewasbeschermingsbeleid, zoals laatstelijk vastgelegd in de nota duurzame gewasbescherming (Kamerstukken II 2003/04, 27 858, nr. 47). Daarbij gaat het er enerzijds om voorwaarden te creëren die het bedrijfsleven de mogelijkheid bieden te voorzien in een effectief middelenpakket, anderzijds om de wenselijkheid van een duurzamere gewasbeschermingspraktijk door geïntegreerde gewasbescherming te stimuleren en een hoog beschermingsniveau op het gebied van volksgezondheid, arbeidsbescherming en milieu te behouden. In het wetsvoorstel worden daartoe verschillende aanknopingspunten aangereikt, zoals een vernieuwde opzet voor het verlenen van vrijstellingen en de mogelijkheid tot vaststelling van nadere regelgeving voor geïntegreerde bestrijding.

Een aantal verbodsbepalingen inzake het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, alsmede inzake distributie en gebruik staan in het wetsvoorstel centraal. Verder is een kader gegeven op grond waarvan besluiten kunnen worden genomen over tijdelijke toelatingsmogelijkheden, opdat kan worden voorzien in de maatschappelijke behoefte aan die middelen voor bestrijding van onder meer dierplagen en de bescherming van gewassen.

Bovendien zijn in het wetsvoorstel een aantal algemene uitgangspunten van het regeringsbeleid tot uitdrukking gebracht. Zo zijn de lasten voor het bedrijfsleven waar mogelijk verminderd. De regering benadrukt meer de eigen verantwoordelijkheid van de burger door een beroep op de vakbekwaamheid en professionele houding van gebruikers en het invoeren van een zorgplicht voor onder andere het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Verder vermindert de regeldruk door in het vervolgtraject voor de uitvoering van de wet meer dan 50 algemene maatregelen van bestuur en regelingen in te trekken en door te lichten alsmede de afstemming met andere regelgeving op het gebied van milieu, arbeidsbescherming en voedselveiligheid te verbeteren. Een en ander ligt ook in de lijn van het kabinetsbrede project vereenvoudiging vergunningen. In de verdere uitwerking van het wetsvoorstel zal hier nader aandacht aan kunnen worden besteed. Tenslotte krijgen met het wetsvoorstel uitgangspunten als geïntegreerde bestrijding met gewasbeschermingsmiddelen en juist gebruik van biociden een duidelijker plaats in de wetgeving.

De bestaande kaders van de gewasbeschermingsrichtlijn en de biocidenrichtlijn zijn bij dit alles leidend. Verder is in hoofdstuk 9 van het wetsvoorstel specifiek aandacht besteed aan de overgangperiode van de beide richtlijnen en de prejudiciële vragen die door het College van Beroep voor het bedrijfsleven zijn gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen over de verhouding tussen artikel 16aa van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 (de zogenoemde vrijstellingen) alsmede artikel 25d van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 (de zogenoemde herprioritering) enerzijds en de gewasbeschermingsrichtlijn en biociden-

<sup>1</sup> Motie Te Veldhuis, kamerstukken II 2001/02, nr. 27 858, nr. 26.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2004/05, 27 858, nr. 51.

richtlijn anderzijds (zie paragraaf 2.5.) en de antwoorden van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen op de gestelde vragen.

In de volgende paragraaf van dit hoofdstuk wordt de uitgangssituatie voor het wetsvoorstel beschreven met betrekking tot de huidige wetgeving en beleid wetgeving en beleid (1.2.). In hoofdstuk 2 wordt beschreven wat deze uitgangssituatie voor het wetsvoorstel betekent.

In dit wetsvoorstel is er voor gekozen om de bestaande gewasbeschermingsrichtlijn en biocidenrichtlijn in één wet op te nemen overeenkomstig de huidige Bestrijdingsmiddelenwet 1962. De redenen om beide richtlijnen in één wet te implementeren, worden in paragraaf 2.1.1. toegelicht.

Voor de goede orde wordt opgemerkt, dat momenteel een ontwerp voor een Europese verordening over gewasbeschermingsmiddelen in de maak is. Er ligt echter nog geen officieel voorstel van de Europese Commissie, zodat hiermee in het wetsvoorstel nog geen rekening kon worden gehouden. Daarbij is de verwachting dat met de totstandkoming van deze verordening zeker meerdere jaren gemoeid zullen zijn. Het wordt niet wenselijk geacht de herziening van de nationale wetgeving hiervan afhankelijk te maken. Hetzelfde geldt voor de Europese Thematische Strategie voor het gebruik van bestrijdingsmiddelen die, naar verwachting, gezamenlijk met de bovengenoemde verordening in de Raad van de Europese Unie zal worden behandeld.

## **1.2. Wijzigingen in wetgeving en beleid**

Zoals in paragraaf 1.1 aangegeven hebben een aantal in grijpende wijzigingen geleid tot een weinig inzichtelijke structuur van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962. De wet en de bijbehorende nadere regelgeving worden door haar gebruikers als complex en ontoegankelijk ervaren. Het gaat met name om de volgende ingrijpende wijzigingen:

1. de verzelfstandiging van het College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen,
2. de invoering van regelgeving in verband met beleidswijzigingen inzake nog niet door de Europese Commissie beoordeelde werkzame stoffen,
3. de verhouding tussen de bepalingen in de wet en nadere regelgeving.

Ad 1. De instelling van het College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen (hierna: het college) als zelfstandig bestuursorgaan voor de toelating van bestrijdingsmiddelen is niet volledig met al zijn consequenties in de huidige wet tot uitdrukking gebracht. Op diverse plaatsen verleent de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 een bevoegdheid aan een minister, terwijl een bevoegdheid voor het college in de rede ligt of zelfs nodig is. Belangrijke documenten voor de besluitvorming over toelating die het college hanteert, zoals het Handboek voor de toelating van bestrijdingsmiddelen, hebben geen duidelijke juridische status.

Ad 2. De invoering van regelgeving in verband met beleidswijzigingen inzake nog niet door de Europese Commissie beoordeelde werkzame stoffen heeft eveneens geleid tot een belangrijke wetswijziging. De invoering van deze wijziging werd nodig toen bleek dat het werkprogramma van de gewasbeschermingsrichtlijn voor de beoordeling van werkzame stoffen door de Europese Commissie niet binnen 12 jaar (voor 2003) zou zijn verwezenlijkt. Daarop besloot de Europese Commissie bij Verordening (EG) nr. 2076/2002 de in artikel 8, lid 2, van de gewasbeschermingsrichtlijn bedoelde periode van twaalf jaar te verlengen tot en met 31 december 2008. Volgens deze verordening mag Nederland gedurende die termijn gewasbeschermingsmiddelen op basis van bestaande

werkzame stoffen waarvoor op Europees niveau gegevens zijn aangeleverd voor opname op bijlage I van de gewasbeschermingsrichtlijn blijven toelaten of opnieuw toelaten.

Als gevolg van de vertraging in het werkprogramma van de Europese Commissie dreigden in Nederland bestrijdingsmiddelen te worden verboden die in andere lidstaten nog wel waren toegelaten. Dit noodzaakte de regering ertoe om met toepassing van Verordening (EG) nr. 2076/2002 in het kader van het overgangsrecht van artikel 8, tweede lid, van de gewasbeschermingsrichtlijn voor Nederlandse telers maatregelen te nemen om te voorkomen dat het middelenpakket zich steeds ongunstiger gaat afsteken bij dat van hun concurrenten in het buitenland (invoering vereenvoudigde uitbreidingstoelating (artikel 5, lid 7), vrijstellingen (artikel 16aa) en toepassingen voor noodzakelijk gebruik, zogenoemde essential-use toepassingen (Besluit verlenging communautaire overgangstermijn gewasbeschermingsmiddelen).

In 2004 zijn er ook voor biociden maatregelen genomen, in dit geval voor scheepsbouwwerven (aangroeiwerende verven op scheepswanden in zeehavens (Kamerstukken II 2004/05, 28 358 nr. 17)) die slechts mogelijk zijn door de ruimte die de biocidenrichtlijn in de overgangperiode biedt.

Bovendien bleek de werklast voor het college ondanks uitbreiding van de bestaande capaciteit zo groot dat slechts beperkt invulling kon worden gegeven aan de in 1995 door de regering gemaakte keuze. De wetgever heeft daarom in 2003 met de invoering van artikel 25d van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 besloten tot een zogenoemde herprioritering in de behandeling van aanvragen van het college. De herprioritering betekent echter slechts dat het aantal toegelaten middelen in stand blijft. Middelen die niet op de markt worden gebracht omdat de toelating vervallen is, komen met deze maatregel niet op de markt terug. Voor de knelpunten die zijn ontstaan in de productie van landbouwgewassen zijn deze middelen niet meer beschikbaar. Om deze problematiek te kunnen aanpakken, is het instrument van de vrijstellingen ontwikkeld (artikel 16aa van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962).

Ad 3. De verhouding tussen de wet en de vele algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen (ruim 50 in totaal) is onoverzichtelijk en de wet is niet inzichtelijk gestructureerd:

- De bepalingen met betrekking tot bestaande werkzame stoffen zijn op een enigszins willekeurige wijze in de wet terechtgekomen.
- Artikelen 3a en 13 van de huidige wet zijn de enige delegatiebepalingen voor de meeste van de ruim 50 algemene maatregelen van bestuur en regelingen, zodat de reikwijdte van deze bevoegdheidstoedeling nauwelijks is afgebakend.
- Het is niet altijd duidelijk welke bepalingen zich richten tot de fabrikant, de handelaar of de gebruiker.

De noodzakelijke bijstelling van het beleid als gevolg van de vertraging in het werkprogramma van de Europese Commissie en daarvoor noodzakelijke wijzigingen in de huidige wet en de lagere regelgeving hebben gaandeweg geleid tot een steeds minder toegankelijke wet en nadere regelgeving. De herziening heeft mede tot doel dit euvel weg te nemen.

## HOOFDSTUK 2. DE STREKKING VAN HET WETSVORSTEL OP HOOFDLIJNEN

### 2.1. Uitgangspunten voor de nieuwe wet

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt een modern wettelijk kader te bieden, waarbinnen ondernemers en bedrijven zoveel mogelijk de ruimte krijgen om hun activiteiten naar eigen inzicht vorm te geven. Het wetsvoorstel regelt niet meer dan gegeven de internationale en nationale kaders ter bescherming van de hiervoor geschetste belangen noodzakelijk is en stelt hierbij keuzevrijheid, het beperken van de lasten voor het bedrijfsleven en het wegnemen van belemmeringen voor nieuwe toetreders tot de markt voorop. Hiermee sluit het wetsvoorstel aan bij de uitgangspunten van het Hoofdlijnenakkoord van het tweede kabinet Balkenende (Kamerstukken II 2002/03, 28 637, nr. 19).

Het onderhavige wetsvoorstel kent – met uitzondering van de introductie van het zoveel mogelijk van toepassing verklaren van titel 4.1. van de Algemene wet bestuursrecht, een eenvoudige toelatingvorm voor biociden, een herziening van de vakbekwaamheidseisen en de introductie van de bestuurlijke boete – geen ingrijpende wijzigingen ten opzichte van hetgeen reeds geregeld was in de Bestrijdingsmiddelenwet 1962.

Het wetsvoorstel is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

#### 2.1.1. Een juridisch kader voor toelating

Het wetsvoorstel bevat het juridisch kader voor zowel de toelating van gewasbeschermingsmiddelen als die van biociden. De twee Europese richtlijnen hebben een in hoge mate identiek toelatingssysteem waarbij regelmatig werkzame stoffen beoordeeld worden die zowel in gewasbeschermingsmiddelen als biociden voorkomen. Het is om die reden niet gewenst om twee verschillende wettelijke systemen, inclusief de daarop gebaseerde lagere regelgeving, met een hoog identiek karakter tot stand te brengen. Niettemin is er een beperkt aantal verschillen tussen de beide richtlijnen. Om dit beperkt aantal verschillen transparant tot uitdrukking te laten komen is er echter wel voor gekozen om de toelating van gewasbescherming en die van biociden in aparte hoofdstukken onder te brengen. Voorts wordt het college blijvend belast met de uitvoering van de toelating van zowel gewasbeschermingsmiddelen als biociden. Ook om die reden ligt een splitsing van gewasbeschermingsmiddelen en biociden in twee wetgevingscomplexen niet voor de hand.

#### 2.1.2. Richtlijn conform

In het wetsvoorstel is over de onderwerpen die in de gewasbeschermingsrichtlijn en de biocidenrichtlijn zijn opgenomen, niet meer geregeld dan in de richtlijnen over deze onderwerpen is bepaald («gelijk speelveld»). Voor sommige onderwerpen bieden de gewasbeschermingsrichtlijn en biocidenrichtlijn evenwel de bevoegdheid om normen uit richtlijnen op het gebied van arbeidsbescherming direct bij de toelatingsprocedure mee te laten wegen. Op de plaatsen waar dit in de gewasbeschermingsrichtlijn en biocidenrichtlijn voorkomt, is ervoor gekozen om dit doen (zie paragraaf 2.3.1.5.2.).

#### 2.1.3. Specifieke doelgroepen en herkenbare plaats

Met het oog op de transparantie hebben wettelijke bepalingen die gericht zijn op specifieke doelgroepen zoals industrie, handel en gebruikers, een per groep meer herkenbare plaats in het systeem van het wetsvoorstel



(doelgroepenbenadering/ketenbenadering) gekregen. De wens van diverse gebruikersgroepen heeft in de structuur van het wetsvoorstel een vertaling gekregen door een onderscheid in twee hoofdstukken voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden die zich met name richten op fabrikanten en een hoofdstuk met twee paragrafen voor de handel en invoer onderscheidenlijk de gebruiker. Hoewel deze structuur tot meer artikelen leidt, verwacht de regering dat deze structuur de inzichtelijkheid van de wet verbetert.

#### *2.1.4. Tijdige implementatie van richtlijnwijzigingen*

Het wetsvoorstel voorziet in diverse mogelijkheden om zowel nieuwe Europese wetgeving als wijzigingen in bestaande Europese wetgeving tijdig en op de juiste wijze te kunnen implementeren. Op de eerste plaats bevat het wetsvoorstel een dynamische verwijzing naar de twee richtlijnen. Wijzigingen van bijlage I van de gewasbeschermingsrichtlijn en biocidenrichtlijn gelden direct en onmiddellijk. Andere wijzigingen van deze twee richtlijnen gelden na een mededeling in de Staatscourant. Wijzigingen van de twee richtlijnen van meer inhoudelijke aard alsmede wijzigingen van andere verordeningen en richtlijnen die van invloed zijn op de uitvoering van deze twee richtlijnen kunnen bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 118 worden geïmplementeerd. Beschikkingen en (niet juridische bindende) technische documenten over de wijze van beoordeling van specifieke werkzame stoffen in gewasbeschermingsmiddelen of biociden kunnen via algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen en beleidsregels in nadere regelgeving worden omgezet (zie de artikelen 28 en 49).

#### *2.1.5. Scheiding van beleid en uitvoering*

In het wetsvoorstel wordt vastgehouden aan de bestaande verdeling van bevoegdheden door scheiding van beleid en uitvoering tussen enerzijds de departementen enerzijds en anderzijds het college. Bestaande procedures zoals de toets van de Handleiding voor de toelating van bestrijdingsmiddelen op conformiteit met wet- en regelgeving en de positie van het college bij de besluitvorming over toelating van middelen voor landbouwkundige knelpunten hebben geleid tot onduidelijkheden in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de departementen en het college. In het kader van dit wetsvoorstel worden deze onduidelijkheden weggenomen. 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 en voor het vaststellen van toelatingsvoorwaarden en beoordelingsmethodieken. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur en ook bij beleidsregels zullen daartoe regels worden gesteld. Daarbij wordt volledigheidshalve opgemerkt dat het college naast het bestuursreglement 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.

Op deze wijze zijn onderwerpen op het gebied van volksgezondheid, arbeidsbescherming en milieu met betrekking tot de toelating op geheel verschillende niveaus van regelgeving vastgelegd. De regering is voornemens hierin een meer eenduidige invulling aan te geven.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) als eerste aanspreekbaar voor het beleid en, ten algemene, besluiten inzake gewasbeschermingsmiddelen alsmede de organisatie van het college als bedoeld in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel. De Minister van VROM is in overeenstemming met de Minister van LNV als eerste aanspreekbaar voor besluiten inzake biociden (zie de definitie van het begrip «Onze Minister» in artikel 1). Andere ministers zijn eveneens verantwoordelijk voor het college voor zover dat in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel is aangegeven.

De bevoegdheden van de ministers die in het algemeen voor volksgezondheid, arbeidsbescherming, milieu en waterkwaliteit beleidsmatig verantwoordelijk zijn (de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de Minister van Verkeer en Waterstaat (V&W)) zijn voornamelijk verspreid over de hoofdstukken 4, 5, 6, 8 en 9 van het wetsvoorstel te vinden. De minister van VROM is bij al deze besluiten betrokken. Artikel 120 bepaalt dat de ministers van SZW, VWS en V&W worden betrokken voor zover belangen van arbeidsomstandigheden, volksgezondheid, dan wel waterbeheer in het geding zijn bij de voorbereiding van een algemene maatregel van bestuur of de vaststelling van een ministeriële regeling. Daarnaast zijn er gedelegeerde bevoegdheden en bevoegdheden ten aanzien van het college, die niet zien op ministeriële regelingen of algemene maatregelen van bestuur (artikelen 5, 8, 12, 16, 35, 36, 37, 38, 55, 56, 61, 64 en 65). Een besluit van de Ministers van LNV en VROM (volgens de definitie van het begrip Onze Minister in artikel 1) wordt ook in die gevallen genomen in overeenstemming met de ministers van SZW, VWS, en V&W voor zover belangen van arbeidsomstandigheden, volksgezondheid, dan wel waterkwaliteit in het geding zijn (zie ook paragraaf 2.2).

Het college krijgt in artikel 8 van het wetsvoorstel de mogelijkheid om een reglement vast te stellen waarin ook andere onderwerpen geregeld worden dan procedurele aangelegenheden. Het college legt dit reglement aan de ministers ter goedkeuring voor. Daarmee wordt mede gevolg gegeven aan de opmerking van de Algemene Rekenkamer in haar rapport «Toelating bestrijdingsmiddelen voor de landbouw» (Kamerstukken II 2002/03, nr. 2, blz. 39) dat «aanpassing van de wet- en regelgeving (...) kan bijdragen aan een optimale uitvoering van het toelatingsbeleid door het CTB (het college red.)».

#### *2.1.6. Herziening verhouding wet, lagere regelgeving en aanpalende regelgeving*

In vergelijking met de huidige wet wordt voorgesteld de verhouding tussen de wet en de lagere regelgeving opnieuw te structureren. Daarbij is gelijktijdig alle nadere regelgeving op relevantie bezien om het wetsvoorstel zo nodig van een delegatiebepaling (zogenoemde «kapstok») te voorzien. Een aantal thans in de nadere regelgeving voorkomende vormen van bijzondere toelating en bepalingen over invoer en handel is in het wetsvoorstel op het niveau van de wet opgenomen.

Verder worden op het niveau van de wet algemene regels inzake toelatingsprocedures en beoordeling van de toelating gegeven. Zo is de procedure voor de aanvraag van een toelating overeenkomstig titel 4.1. van de Algemene wet bestuursrecht opgenomen in de artikelen 23 en 44 van het wetsvoorstel en zijn de uitgangspunten voor de beoordeling opgenomen in de artikelen 28 en 49. In de huidige regelgeving zijn de procedures bij ministeriële regeling vastgesteld en zijn de toelatingsvoorwaarden op verschillende niveaus van regelgeving te vinden. De procedures voor de diverse vormen van toelating bij algemene maatregel van bestuur op een voor de burger zo inzichtelijk mogelijke wijze nader uitgewerkt. Dit geldt zowel voor beoordelingsmethoden zoals opge-

nomen in de uniforme beginselen en gemeenschappelijke beginselen van beide richtlijnen als voor beslistermijnen die op grond van de beide richtlijnen verplicht zijn gesteld. Het gaat daarbij onder meer om de beslistermijnen voor de wederzijdse erkenning van een biocide binnen 120 dagen, de registratie van een biocide in 60 dagen, de toelating op grond van een kaderformulering in 60 dagen en de toelating van een gewasbeschermingsmiddel binnen 12 maanden. Ook van de Algemene wet bestuursrecht afwijkende beslistermijnen worden bij algemene maatregel van bestuur geregeld. Daarmee kunnen alle beslistermijnen voor toelatingsprocedures op één plek worden geregeld. Afwijkingen van beslistermijnen die zijn ingegeven door communautaire besluiten inzake de opnemings- of niet opnemings van werkzame stoffen op bijlage I van de richtlijnen of een specifieke uitwerking van een algemene beoordelingsmethode worden bij ministeriële regeling vastgesteld.

In het wetsvoorstel is de afstemming tussen het regelgevingscomplex voor gewasbeschermingsmiddelen en biociden en aanpalende regelgeving op de gebieden milieu, arbeidsbescherming, volksgezondheid en waterkwaliteit zoals de Warenwet, de Arbeidsomstandighedenwet 1998, de Wet milieubeheer, de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren gezien en op een aantal onderdelen gewijzigd. In paragraaf 2.5.2. wordt op dit onderwerp ingegaan.

## **2.2. Het College voor de Toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel)**

Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Het college beoordeelt de toelating aan de stand van de wetenschappelijke en technische kennis (zie paragraaf 2.3.2.4.). Het moet gaan om gedegen wetenschappelijk onderbouwde beoordelingen. Een dergelijke taak kan het beste worden overgelaten aan een orgaan dat tot een onafhankelijke oordeelsvorming op grond van een specifieke deskundigheid kan komen (zie Kamerstukken II 1995/96, 24 817, nr. 3). Daarom is het college bij wet van 12 november 1998, houdende wijziging van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 in verband met de instelling van een College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen (Stb. 1998, nr. 68) als zelfstandig bestuursorgaan ingesteld.

In het onderhavige wetsvoorstel is de status van het college gecontinueerd. Slechts de naam van het college wordt gewijzigd in College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Het wetsvoorstel is zoveel mogelijk in lijn met de bepalingen in de Aanwijzingen voor de regelgeving over zelfstandig bestuursorganen, in het bijzonder de aanwijzingen 124a tot en met 124z en het voorstel voor een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kamerstukken I, 2001/02, 27 426, nr. 276).

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zijn verantwoordelijk voor het functioneren van het college. Besluiten of handelingen van voornoemde bewindspersonen betreffende benoemingen (artikel 5), goedkeuring van het reglement van het college (artikel 8), de begroting, de jaarrekening en het toezicht (artikel 12) en vervanging alsmede ingrepen bij taakverwaarlozing (artikel 16) geschieden mede in overeenstemming met de bewindspersonen van SZW en VWS vanwege hun financiële en beheersmatige medeverantwoordelijkheid. Goedkeuring van het reglement van het college vindt in verband met het beleid op het gebied van waterkwaliteit eveneens in overeenstemming met V&W plaats. Het college is als gevolg van de verzelfstandiging niet hiërarchisch ondergeschikt aan de hiervoor genoemde ministers. De ministers hebben

bevoegdheden tot beïnvloeding van de besluitvorming voor zover daarin bij of krachtens de wet is voorzien. De betrokken bewindspersonen blijven echter ten volle politiek verantwoordelijk voor het te voeren middelenbeleid als zodanig. Het zijn immers deze bewindspersonen die verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming van de normen, voorwaarden en beoordelingsmethoden. Voor de individuele beslissingen omtrent toelating – een echte uitvoeringsaan gelegenheid – zijn zij echter niet verantwoordelijk.

De beleidsverantwoordelijke bewindspersonen stellen het college in staat om de hem opgedragen taak behoorlijk te vervullen. Dit betekent het voorzien in een duidelijk toetsingskader in nadere regelgeving en beleidsregels, tijdige en correcte implementatie van Europese regelgeving, adequate financiering middels tarieven voor de beoordeling, alsmede algemene middelen en afdekking van mogelijke schadeclaims. Het college kan hierin een bijdrage vervullen door tijdig met voorstellen en adviezen tot uitvoering van regelgeving te komen.

De betrokken bewindspersonen kunnen toezicht uitoefenen op de uitvoering door het college en de besluitvorming van het college in algemene zin bijsturen. Zij hebben daartoe onder andere de volgende bevoegdheden: instemming met de begroting (artikel 12, vierde lid), de jaarrekening (artikel 12, zevende lid) en bepaalde besluiten, een algemene informatieplicht volgens een informatiestatuut (artikel 13, eerste en derde lid) en de mogelijkheid van schorsing en ontslag van leden van het college (artikel 5, vijfde lid).

Het toezicht beoogt te verzekeren dat het college zijn taak binnen de wettelijke normen en voorwaarden op een doelmatige wijze uitvoert. Het toezicht richt zich op de regeltoepassing, het bewaken van een juiste en doelmatige besteding van publieke gelden en het bewaken van de kwaliteit, vertrouwen en stabiliteit van de taakuitvoering door het college. Daarbij blijft de zelfstandigheid van het college zoveel mogelijk gewaarborgd. Het toezicht op het college zal aan de hand van een toezichtarrangement door een Commissie van toezicht plaatsvinden. Deze Commissie opereert onafhankelijk van de ambtelijke departementale aansturing van het college en rapporteert jaarlijks aan de bewindspersonen.

Het college is zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitvoering en draagt zorg voor een systematische bewaking daarvan met een kwaliteitszorgsysteem. Het college kan daarmee aantonen dat de organisatie is ingericht om de gewenste effecten te bereiken, dat de leiding voortdurend nagaat of de organisatie de doeleinden bereikt en dat waar nodig de processen worden bijgestuurd.

Via de jaarlijkse verslaglegging kunnen ook het parlement en de burger kennis nemen van de activiteiten van het college. De Nationale Ombudsman is bevoegd om klachten over het college te onderzoeken. Tegen besluiten van het college staat beroep open bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

### **2.3. De toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (hoofdstukken 4 en 5 van het wetsvoorstel)**

De toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden is gebaseerd op het geharmoniseerde systeem van de gewasbeschermingsrichtlijn en de biocidenrichtlijn<sup>1</sup>.

Dit betekent dat het wetsvoorstel op hoofdlijnen niet afwijkt van de huidige wet.

Uitgangspunt is dat een gewasbeschermingsmiddel of biocide alleen wordt toegelaten als de werkzame stof door de Europese Commissie is opgenomen op bijlage I van de gewasbeschermingsrichtlijn respectievelijk bijlage I, IA, of IB van de biocidenrichtlijn (hierna samengevat als:

---

<sup>1</sup> Een gedetailleerdere uiteenzetting van het systeem van de richtlijnen is opgenomen in bijlage I.

bijlage I). Dit is een fundamenteel uitgangspunt. De beoordeling van de werkzame stof (communautair niveau) en de beoordeling van de formulering van het middel (nationaal niveau) vindt plaats aan de hand van uniforme of gemeenschappelijke beginselen.

Werkzame stoffen kunnen vanuit het perspectief van bijlage I bij de richtlijnen in twee hoofdcategorieën worden ingedeeld:

- A. Op bijlage I opgenomen werkzame stoffen (hoofdstukken 4 en 5 van het wetsvoorstel),
- B. Niet op bijlage I opgenomen werkzame stoffen (hoofdstuk 9, paragraaf 1 van het wetsvoorstel).

Het verschil tussen opgenomen en niet opgenomen werkzame stoffen komt tot uitdrukking in de bevoegdheid om *de werkzame stof* te beoordelen. Voor niet op bijlage I opgenomen werkzame stoffen heeft Nederland een zekere beoordelingsmarge om zelf de op deze werkzame stoffen gebaseerde middelen toe te laten op basis van de bestaande praktijk.

Verder is het onderscheid tussen bestaande en nieuwe stoffen van belang. Werkzame stoffen die op 29 juli 1993 voor gewasbeschermingsmiddelen of 20 mei 2000 voor biociden als werkzame stof in een middel op de markt aanwezig zijn, gelden als bestaande werkzame stof. Voor bestaande onderscheidenlijk nieuwe werkzame stoffen gelden specifieke regels. Zo geldt voor bestaande werkzame stoffen een overgangperiode (zie de paragraaf overgangperiode in de bijlage van deze toelichting «het beoordelingssysteem van de richtlijnen» en de punten 1, 2, en 3 bij het schema in die bijlage)<sup>1</sup> en voor nieuwe werkzame stoffen gelden alle Europese normen zij het met een differentiering voor het al dan niet op bijlage I bij de richtlijnen opgenomen zijn van de nieuwe werkzame stof (zie punten 3 en 4 bij het schema in voornoemde bijlage)<sup>1</sup>. In het artikelsgewijze commentaar is aangegeven wanneer voor een ondercategorie van nieuwe of bestaande werkzame stoffen een specifieke bepaling is opgenomen.

De beoordelingssystematiek is als volgt<sup>2</sup>:

1. Middelen gebaseerd op *bestaande* werkzame stoffen die *niet* op bijlage I bij de richtlijn zijn opgenomen, kunnen onder de voorwaarden die in het communautaire besluit tot niet-opneming zijn vermeld voor een beperkte periode op de markt blijven voor producten die in dat besluit zijn aangegeven. Dit zijn de zogenoemde essential-use toepassingen.
2. Voor de beoordeling van middelen gebaseerd op *bestaande* werkzame stoffen die *nog niet* op bijlage I bij de richtlijn zijn opgenomen, geldt het nationale beoordelingskader (de bestaande praktijk) met toepassing van artikel 8, tweede en derde lid, van de gewasbeschermingsrichtlijn en artikel 16, eerste lid, van de biocidenrichtlijn.
3. Voor de beoordeling van middelen door de nationale toelatingsautoriteiten gebaseerd op *nieuwe* werkzame stoffen die *nog niet* op bijlage I bij de richtlijn zijn opgenomen, geldt een voorlopige nationale beoordeling aan de hand van Europese normen.
4. Voor de beoordeling van middelen gebaseerd op *nieuwe en bestaande* werkzame stoffen die op bijlage I bij de richtlijn *zijn opgenomen*, gelden de toelatingseisen van bijlage VI bij de richtlijnen. De lidstaten mogen die normen invullen voor zover deze (a) onduidelijk of niet uitgewerkt zijn (vaak verduidelijkt in niet bindende technical guidance documenten), (b) de richtlijn daartoe een bevoegdheid geeft (bijvoorbeeld op het gebied van arbeidsomstandigheden) of (c) voor gewasbeschermingsmiddelen, de specifiek nationale agrarische, fytosanitaire, milieu- (met in begrip van de klimatologische) omstandigheden daartoe aanleiding geven.

<sup>1</sup> Een gedetailleerdere uiteenzetting van het systeem van de richtlijnen is opgenomen in bijlage 1.

<sup>2</sup> Zie ook het schema in bijlage 1.

### *2.3.1. De aanvraag om toelating en de bescherming van de geleverde gegevens*

De producent of importeur van een gewasbeschermingsmiddel of biocide vraagt bij het college toelating van een middel. De bestaande praktijk voor de wijze van aanvragen blijft met dit wetsvoorstel gehandhaafd voor zover deze praktijk niet afwijkt van de algemeen geldende bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht. Het is vast regeringsbeleid slechts van de Algemene wet bestuursrecht af te wijken voor zover dit nodig is voor een evenwichtige besluitvorming op het terrein van het specifieke beleids-onderwerp. Voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden is er behoefte aan een aantal specifieke beslistermijnen. De Algemene wet bestuursrecht biedt met de voorbereidingsprocedure van titel 4.1. voldoende mogelijkheden om in deze behoefte te voorzien. Bij de aanvraag worden voor de beoordeling gegevens verstrekt. Deze gegevens (het dossier) zijn slechts voor een gedeelte openbaar. De overige gegevens zijn niet alleen vertrouwelijk, maar het college mag van die gegevens zelfs alleen gebruik maken voor de beoordeling van de aanvraag, waarbij deze gegevens geleverd zijn. Het college mag bij de beoordeling van een aanvraag geen gebruik maken van gegevens die door andere aanvragers zijn geleverd, tenzij de aanvragers door een verklaring van toegang tot de gegevens van andere aanvragers kunnen aantonen dat van die gegevens wel gebruik gemaakt mag worden of wanneer een van de in artikel 27, tweede en derde lid, of artikel 47, tweede en derde lid, genoemde termijnen is verstreken. De termijnen genoemd in het tweede lid zijn het meest bepalend. Gegevens mogen in ieder geval niet worden gebruikt bij de beoordeling van aanvragen van andere aanvragers voor het verstrijken van die termijnen.

Bevat een dossier gegevens over dierproeven dan geldt voor de gegevens over dierproeven conform de richtlijnen een afwijkend regime. Voorafgaand aan de indiening van het dossier moet de aanvrager bij het college vragen of er al gegevens bekend zijn over de in het middel opgenomen werkzame stof. Als de aanvrager tot dierproeven overgaat zonder dat de aanvrager bij het college inlichtingen heeft ingewonnen, wordt de aanvraag niet in behandeling genomen en kan het middel niet worden toegelaten. Dit is een zware sanctie die in de richtlijnen is opgenomen om de noodzaak van dierproeven tot een minimum te beperken.

Wanneer het college over de werkzame stof gegevens heeft inzake dierproeven, maakt het college aan de potentiële aanvrager bekend wie deze gegevens heeft. Wanneer de potentiële aanvrager en de houder van de informatie niet tot overeenstemming komen over de hoogte van de vergoeding voor de afgifte van de informatie kan het college de aanvrager en de houder van de informatie een betalingsregeling opleggen.

### *2.3.2. De toelating*

De richtlijnen schrijven voor dat gewasbeschermingsmiddelen en biociden slechts worden toegelaten indien:

1. de werkzame stof(fen) op bijlage I bij de richtlijnen geplaatst zijn,
2. de uniforme beginselen (voor gewasbeschermingsmiddelen) of de gemeenschappelijke beginselen (voor biociden) opgenomen in bijlage VI bij de richtlijnen zijn toegepast,
3. in de richtlijnen opgenomen voorwaarden zijn toegepast,
4. en de beoordeling voldoet aan de stand van de wetenschappelijke en technische kennis.

Dit uitgangspunt is uitgewerkt in artikel 28 van het wetsvoorstel voor gewasbeschermingsmiddelen en artikel 49 van het wetsvoorstel voor

biociden. Voor bestaande werkzame stoffen die *niet of nog niet* op bijlage I zijn geplaatst geldt een specifiek regiem (zie de paragrafen 2.5.1. en 2.5.2.). Dit specifieke regiem is in hoofdstuk 9 van het wetsvoorstel uitgewerkt. Voor nieuwe werkzame stoffen die *nog niet* op bijlage I zijn geplaatst geldt een eveneens specifiek regiem. Dit is uitgewerkt in de artikelen 34 en 54 van het wetsvoorstel.

#### 2.3.2.1. Plaatsing op bijlage I bij de richtlijnen

Een gewasbeschermingsmiddel of biocide kan alleen worden toegelaten als de werkzame stof(fen) in het middel op bijlage I bij de richtlijnen is geplaatst.

Voor de plaatsing van een werkzame stof op bijlage I kunnen bedrijven een aanvraag bij het college indienen. De thans bij Besluit andere taken College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen vastgelegde taak van het college tot advisering aan de Europese Commissie over de opname van een werkzame stof op bijlage I bij de richtlijnen ligt besloten in artikel 4, eerste lid, onderdeel e, van het wetsvoorstel.

Het advies aan de Europese Commissie tot opname van een werkzame stof in bijlage I van de gewasbeschermingsrichtlijn of de biocidenrichtlijn wordt gedaan door het Permanent comité voor de voedselketen en diergezondheid, onderscheidenlijk het Permanent comité voor biociden. Deze comité's vervullen een belangrijke rol bij de totstandkoming van besluiten van de Europese Commissie of van de Raad van de Europese Unie. Aan de vergaderingen nemen vertegenwoordigers van de verschillende lidstaten deel. De vertegenwoordiging van Nederland bestaat gezien de politieke en juridische aard van de besluitvorming uit ambtenaren van de beleidsverantwoordelijke departementen. Indien voor de beraadslaging materiële deskundigheid aangaande bepaalde werkzame stoffen noodzakelijk is, kan deskundige bijstand van het college worden gevraagd. Voor zover de besluitvorming van de comité's uitvoeringstechnisch van belang is voor de werkzaamheden van het college zal het college bij de relevante onderwerpen via overleg of vertegenwoordiging worden betrokken. Naast voornoemde comité's zijn er diverse deskundigengroepen die het werk van de comité's voorbereiden. De betrokken ministers zullen over de Nederlandse vertegenwoordiging met het college voor de verschillende situaties nadere afspraken maken.

#### 2.3.2.2. De beginselen opgenomen in bijlage VI bij de richtlijnen

Een gewasbeschermingsmiddel of biocide kan alleen worden toegelaten als het middel voldoet aan de beginselen die in bijlage VI bij de richtlijnen zijn opgenomen.

Bijlage VI van de gewasbeschermingsrichtlijn bevat de uniforme beginselen voor het evalueren en toelaten van gewasbeschermingsmiddelen. Bijlage VI van de biocidenrichtlijn bevat de met de gewasbeschermingsrichtlijn vergelijkbare gemeenschappelijke beginselen voor de evaluatie van dossiers voor biociden.

De bijlagen bij de richtlijnen en een aantal overige uitvoeringsvoorschriften in de richtlijnen zijn onder de huidige wet opgenomen in nadere regelgeving zoals het Besluit uniforme beginselen gewasbeschermingsmiddelen, het Besluit gemeenschappelijke beginselen biociden, het Besluit regels verpakking en aanduiding milieugevaarlijke stoffen en preparaten en de regeling van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 18 december 2002, houdende vaststelling van soorten van biociden (Stcrt. 249). Voor dit onderwerp wordt de verhouding tussen de wet en de nadere regelgeving gecontinueerd. In zowel hoofdstuk 4 als in hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel wordt bij of krachtens

algemene maatregel van bestuur de toepasselijkheid van de bijlagen geregeld.

De bijlagen II en III van de gewasbeschermingsrichtlijn en de bijlagen IIA, IIB, IIIA, IIIB, IVA en IVB van de biocidenrichtlijn gaan over de gegevens die overgelegd moeten worden om tot een beoordeling te komen. De gegevens die volgens deze bijlagen geleverd moeten worden, zijn de dossiergegevens die een aanvrager van een toelating of registratie levert voor een beslissing om toelating of registratie.

Bijlagen IV en V van de gewasbeschermingsrichtlijn gaan over de standaardzinnen voor veiligheidsadviezen en etiketten en zijn uitgangspunt voor de gebruiksvoorschriften die het college bij de toelating opneemt

#### 2.3.2.3. De in de richtlijnen opgenomen voorwaarden

Een gewasbeschermingsmiddel of biocide kan alleen worden toegelaten als de werkzame stof voldoet aan de in de richtlijnen opgenomen voorwaarden (zie artikelen 28, eerste lid, en artikel 49, eerste lid,).

De voorwaarden die voor de toelating gelden zijn:

- voldoende werkzaamheid van het middel,
- geen schadelijke of onaanvaardbare effecten op de gezondheid van mensen, dieren of planten, en
- geen onaanvaardbare effecten op het milieu, door de fysische of chemische eigenschappen van de werkzame stof of het middel of de residuen van de werkzame stof of het middel.

Deze voorwaarden zijn uitgewerkt in de uniforme beginselen voor gewasbeschermingsmiddelen en de gemeenschappelijke beginselen voor biociden en nader uitgewerkt in beoordelingsmethodieken.

De toelatingsvoorwaarden, de uniforme of gemeenschappelijke beginselen en beoordelingsmethodieken zijn de basis voor de beoordeling van een middel. De regering stelt de uitgangspunten voor de toepassing van de uniforme of de gemeenschappelijke beginselen en de beoordelingsmethoden bij algemene maatregel van bestuur vast. De betrokken ministers kunnen op basis daarvan tot een nadere uitwerking bij ministeriële regeling komen. Het college kan onder goedkeuring van de betrokken ministers in een reglement op grond van artikel 8 vaststellen welke dossiergegevens voor een aanvraag nodig zijn.

Het is in dit verband van belang te wijzen op het bestaan van een groot aantal in werkgroepen tussen lidstaten besproken ambtelijke richtsnoeren, zogenoemde technical guidance documents. Deze richtsnoeren zijn niet met medewerking van officiële Europese organen of instellingen vastgesteld en hebben geen juridische status. Toch is het gebruikelijk dat lidstaten deze notities na nationale besluitvorming op enigerlei wijze in het nationale toetsingskader opnemen. De internationaal opererende industrie rekent er bij haar onderzoeksinspanningen op dat volgens deze richtsnoeren wordt gehandeld.

De regering heeft zich daarom voorgenomen om te bezien welke onderwerpen beleidsmatig voor de toelating van belang zijn en deze onderwerpen bij beleidsregel of ministeriële regeling op grond van de artikelen 28, 29, 49 en 50 vast te leggen.

#### 2.3.2.4. De stand van de wetenschappelijke en technische kennis

Een gewasbeschermingsmiddel of biocide kan alleen worden toegelaten als het middel op grond van een beoordeling volgens het geldende toet-



singskader naar de huidige stand van wetenschap en technische kennis voldoet aan de gestelde toelatingsvoorwaarden.

De stand van de wetenschappelijke en technische kennis houdt in dat gedurende het proces tot beoordeling van toelating, na de toelating en bij verlenging van de toelating steeds opnieuw bezien moet worden of er zich nieuwe risico's voordoen die nog niet in de beoordeling waren betrokken of eerder gesignaleerde risico's wellicht niet of in mindere mate aanwezig waren dan gedacht. Wijzigingen in dergelijke inzichten worden zo spoedig mogelijk opgenomen in de bestaande nadere regelgeving of beleidsregels (het toetsingskader) door een wijziging van dit toetsingskader voor te leggen aan de betrokken ministers. Een proces van voortdurende afweging en risicobeoordeling aan de hand van wijzigende wetenschappelijk inzichten mag immers niet tot rechtsonzekerheid leiden.

#### 2.3.2.5. Voorschriften bij de toelating

##### 2.3.2.5.1. Algemeen

Bij de toelating kunnen door het college allerlei voorschriften worden gesteld. Een onderscheid wordt gemaakt tussen (1) voorschriften die het college op grond van het wetsvoorstel moet geven, (2) voorschriften die het college op grond van het wetsvoorstel kan geven en (3) voorschriften die krachtens nadere regelgeving gesteld worden. Voorschriften zijn veelal nodig om het gebruik van een gewasbeschermingsmiddel of biocide toe te kunnen staan. Als een voorschrift nodig is om onaanvaardbare effecten op het gebied van volksgezondheid, arbeidsbescherming of milieu te voorkomen maar het voorschrift is in redelijkheid niet uitvoerbaar of handhaafbaar dan kan niet tot een toelating worden overgegaan. Hierbij is met name van belang dat een gebruiker niet alleen theoretisch een voorschrift op kan volgen maar dit ook feitelijk mogelijk gemaakt moet worden.

##### 2.3.2.5.2. Voorschriften inzake arbeidsbescherming

In het belang van de arbeidsbescherming hebben de lidstaten zowel op grond van de gewasbeschermingsrichtlijn als de biocidrichtlijn de bevoegdheid om aan de toelating nadere voorschriften te stellen die voortvloeien uit communautaire maatregelen op het gebied van de arbeidsomstandigheden. In dit wetsvoorstel is van deze bevoegdheid als volgt gebruik gemaakt.

Het gemeenschapsrecht op het gebied van de arbeidsomstandigheden is geïmplementeerd bij of krachtens de Arbeidsomstandighedenwet 1998, waaronder het Arbeidsomstandighedenbesluit. Hoofdstuk 4 van het Arbeidsomstandighedenbesluit geeft algemene bepalingen waaraan werkgevers zich moeten houden bij het werken met chemische stoffen, en dus ook bij het werken met bestrijdingsmiddelen. Van belang in dit verband zijn in de eerste plaats de voorschriften voor het (doen) opstellen van een risico-inventarisatie en -evaluatie, inclusief plan van aanpak volgens de arbeidshygiënische strategie (artikelen 4.2 en 4.9 van het Arbeidsomstandighedenbesluit). Kort samengevat houden deze voorschriften in dat de werkgever er voor moet zorgdragen dat de blootstelling aan, in dit geval, gewasbeschermingsmiddelen en biociden, beneden het gezondheidsschadelijke niveau blijft. Van een gezondheidsschadelijk niveau is sprake als uit de beoordeling van het college blijkt dat de blootstelling hoger is dan een vooraf vastgestelde gezondheidkundige norm. Het college geeft voorschriften voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen of biociden met een zo licht mogelijk niveau van belasting van de gebruiker gegeven de noodzaak tot beperking van de blootstelling tot beneden het gezondheidsschadelijke niveau. Het moet dan ook het uitgangspunt zijn van de beoordeling door het college dat zij bij de toelatingsbeoordeling nagaat op welke wijze in de bij de toelating te

geven gebruiksvoorschriften het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen voorkomen of verminderd kan worden. De individuele werkgever kan er bij het opstellen van zijn risico-inventarisatie en -evaluatie vanuit gaan dat de gebruiksvoorschriften en de voorschriften voor gewaswerkzaamheden al aan dit aspect van de arbeidshygiënische strategie voldoet; het toelatingsstelsel wordt dan optimaal benut voor het kunnen voldoen aan de arbeidsbeschermingsdoelstelling, zoals beoogd door de EU-richtlijnen op het gebied van arbeidsbescherming, gewasbeschermingsmiddelen en biociden. In de afweging om tot deze keus te komen speelt tevens mee dat een werkgever minder eenvoudig dan het college in staat is om informatie, kennis en deskundigheid in te zetten om zelfstandig en in aanvulling op de toelatingssystematiek de arbeidshygiënische strategie te doorlopen. Bovendien zal dit voor de werkgever bij het opstellen van zijn risico-inventarisatie en evaluatie een belangrijke (lasten-) verlichting betekenen.

Bij dit onderdeel van de beoordeling door het college moet gedacht worden aan een getrapte beoordeling van de risico's. De eerste trap is gebaseerd op modellen en aannames. Bij de tweede en derde trap beoordeelt het college via een verfijning van de methodiek of het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen verminderd of voorkomen kan worden. Het resultaat is een toelatingsbesluit waarvan de gebruiksvoorschriften het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen minimaliseren, overeenkomstig het vereiste van de arbeidshygiënische strategie zoals voorgeschreven in het Arbeidsomstandighedenbesluit. Het toetsingskader dat het college voor dit onderdeel van de beoordeling (artikelen 28 en 49) en het geven van voorschriften bij de toelating (artikelen 29 en 50) hanteert zal worden vastgelegd bij of krachtens de besluiten die op grond van deze artikelen worden vastgesteld.

Op grond van de hiervoor beschreven beoordelingmethode worden veiligheidsadviezen en veiligheidsmaatregelen voor het gebruik voor geschreven. Het is dan ook van belang om te definiëren wie onder het begrip gebruiker worden verstaan. Dit begrip is onder artikel 1 van het artikelsgewijze gedeelte van deze toelichting uiteengezet.

### *2.3.3. Bijzondere vormen van toelating*

In hoofdstuk 4, paragraaf 3, en hoofdstuk 5, paragraaf 3, van het wetsvoorstel zijn bijzondere ook nu reeds bestaande vormen van toelating opgenomen die zijn toegestaan onder het Europees geharmoniseerd systeem tot toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Het gaat om:

- vereenvoudigde uitbreidingstoelating;
- afgeleide toelating;
- parallelle toelating;
- voorlopige toelating;
- toelating op aanvraag van de betrokken ministers;
- wederzijdse erkenning.

De richtlijnen geven aan hoe tot een vereenvoudigde uitbreidings-toelating, voorlopige toelating of wederzijdse erkenning overgegaan wordt of kan worden. De afgeleide toelating en de parallelle toelating vloeien voort uit hetgeen in artikel 23 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap is bepaald inzake het vrije verkeer van goederen.

De toelating op aanvraag van betrokken ministers komt niet als zodanig uit communautaire regelgeving voort, maar is daar wel van afgeleid. Het gaat in dit artikel om werkzame stoffen die op een zodanige wijze worden toegepast dat er sprake is van een gewasbeschermingsmiddel die of een biocide dat voldoet aan de definitie opgenomen in de gewasbeschermingsrichtlijn onderscheidenlijk biocidenrichtlijn.

De toelating op aanvraag van betrokken ministers is van belang voor werkzame stoffen die niet met het oog op het gebruik als gewasbeschermingsmiddel in de handel worden gebracht maar wel als zodanig worden gebruikt. Voorbeelden zijn: bier tegen slakken, magere melk tegen virussen, uisap tegen mieren, zeep en spiritus tegen luizen, koolzuurgas in kassen, etc. etc.

Hoewel een fabrikant deze stoffen niet met het oog op de gewasbescherming op de markt brengt, zijn deze stoffen niet van gevaar ontbloot als de gebruiker zelf aan de stof de bestemming gewasbeschermingsmiddel geeft. De gewasbeschermingsrichtlijn is van toepassing op gewasbeschermingsmiddelen die als zodanig voor gewasbescherming zijn bestemd. Bij de genoemde voorbeelden is daarvan geen sprake. Daarnaast is de richtlijn van toepassing op preparaten die als een gewasbeschermingsmiddel gebruikt worden, ook al zijn ze niet met dat hoofddoel op de markt gebracht.

De voorgestelde definitie van zowel gewasbeschermingsmiddelen als biociden bevat ten aanzien van werkzame stoffen of preparaten *niet* de beperking «in de vorm waarin zij aan de gebruiker worden geleverd». De twee betreffende richtlijnen kennen deze beperking wel, omdat dit richtlijnen zijn ter bevordering van de interne markt; deze richtlijnen zien dan ook alleen op verhandelbare middelen. De gebruiker van een middel moet er echter op kunnen vertrouwen dat alle door hem gebruikte middelen, ook indien niet aan hem in de vorm van gewasbeschermingsmiddel of biocide geleverd, door de overheid op deugdelijkheid en veiligheid zijn beoordeeld. Gevaarlijke stoffen als kalkzwavel en koolmonoxide zouden aan het toelatingsregime van de wet kunnen worden onttrokken door ze ter plekke samen te stellen uit basiscomponenten die als zodanig niet als gewasbeschermingsmiddelen of biociden kunnen worden aangemerkt. Om toch ten aanzien van deze stoffen een vergelijkbare afweging te kunnen maken op het gebied van deugdelijkheid, arbeidsomstandigheden en milieueffecten zouden separate voorzieningen op grond van de categorale wetten moeten (gaan) gelden, hetgeen de consistentie niet ten goede zou komen. Uitgangspunt is immers dat alle relevante aspecten met betrekking tot milieu, volksgezondheid en arbeidsomstandigheden worden beoordeeld in één toelatingssystematiek.

De huidige wet is op dit punt inconsistent, omdat de bedoelde beperking voor gewasbeschermingsmiddelen niet en voor biociden wél is overgenomen in de nationale begripsbepalingen. In het wetsvoorstel is om deze reden op dit punt één lijn getrokken.

#### *2.3.4. Geïntegreerde gewasbescherming en juist gebruik*

Op grond van artikel 3, tweede lid, van de gewasbeschermingsrichtlijn bepalen de lidstaten bij de toelating dat gewasbeschermingsmiddelen op een juiste wijze moeten worden gebruikt en dat de beginselen van goede gewasbeschermingspraktijken alsmede, waar mogelijk, de beginselen van geïntegreerde bestrijding worden toegepast. Op grond van artikel 3, zevende lid, van de biocidenrichtlijn geldt een soortgelijk uitgangspunt voor een juist gebruik van biociden. In het wetsvoorstel is op twee wijzen aan deze uitgangspunten invulling geven. Op de eerste plaats kan bij de toelating een voorschrift met betrekking tot geïntegreerde bestrijding of juist gebruik worden opgenomen (artikel 29, eerste lid, onder c en artikel 50, eerste lid, onder c). Ten tweede kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur algemene regels worden gesteld (artikelen 78 tot en met 80) die indien dat bepaald is bij het stellen van voorschriften voor de toelating in acht worden genomen (artikel 29, derde lid, en 50, derde

lid). Voor gewasbeschermingsmiddelen blijft het bestaande Besluit beginselen geïntegreerde gewasbescherming uitgangspunt van beleid.

### 2.3.5. Toepasselijkheid van andere richtlijnen bij de toelating

Bij de toelating van gewasbeschermingsmiddelen biedt de gewasbeschermingsrichtlijn de mogelijkheid om rekening te houden met communautaire maatregelen op het gebied van de arbeidsomstandigheden. In paragraaf 2.2.1.5.2. is aangegeven op welke wijze dit wordt uitgevoerd.

Bij de toelating van biociden is niet alleen hetgeen de biocidenrichtlijn bepaalt van toepassing, maar ook hetgeen in een aantal andere richtlijnen is bepaald. Het college zal bij de beoordeling van de toelaatbaarheid op grond van nadere regelgeving rekening houden met deze richtlijnen. Het gaat om:

- a. Richtlijn nr. 76/769/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 22 juli 1976 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten (Pb EG L 262),
- b. Richtlijn nr. 79/117/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 december 1978 houdende verbod van het op de markt brengen en het gebruik van bestrijdingsmiddelen bevattende bepaalde actieve stoffen (Pb EG L 033),
- c. Verordening (EEG) nr. 2455/92 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 23 juli 1992 betreffende de invoer in en de uitvoer uit de Gemeenschap van bepaalde gevaarlijke chemische stoffen (Pb EG L 251),
- d. Richtlijn nr. 89/391/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk (Pb EG L 183), en op deze richtlijnen gebaseerde bijzondere richtlijnen, zoals Richtlijn nr. 98/24/EG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 7 april 1998 betreffende de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van werknemers tegen risico's van chemische agentia op het werk (Pb EG L 131) en
- e. Richtlijn nr. 84/450/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 10 september 1984 betreffende het nader tot elkaar brengen van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake misleidende reclame (Pb EG L 250).

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zal worden geregeld dat het college geen biocidenproducten zal toelaten die gedefinieerd zijn in of onder de werkingssfeer vallen van:

- a. Richtlijn nr. 2001/83/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 6 november 2001 tot vaststelling van een communautair wetboek betreffende geneesmiddelen voor menselijk gebruik (PbEG L 311);
- b. Richtlijn nr. 2001/82/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 6 november 2001 tot vaststelling van een communautair wetboek betreffende geneesmiddelen voor diergeneeskundig gebruik (PbEG L 311);
- c. Verordening (EEG) nr. 2309/93 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 22 juli 1993 tot vaststelling van communautaire procedures voor het verlenen van vergunningen voor en het toezicht op geneesmiddelen voor menselijk en diergeneeskundig gebruik en tot oprichting van een Europees Bureau voor de geneesmiddelenbeoordeling (PbEG L 214);

- d. Richtlijn nr. 90/385/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 20 juni 1990 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake actieve implanteerbare medische hulpmiddelen (PbEG L 189);
- e. Richtlijn nr. 93/42/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 14 juni 1993 betreffende medische hulpmiddelen (PbEG L 169);
- f. Richtlijn nr. 89/107/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 december 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake levensmiddelen-additieven die in voor menselijke voeding bestemde waren mogen worden gebruikt (PbEG L 40) en richtlijn nr. 88/388/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 22 juni 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake aroma's voor gebruik in levensmiddelen en de uitgangsmaterialen voor de bereiding van die aroma's (PbEG L 184), alsmede richtlijn nr. 95/2/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Gemeenschappen van 20 februari 1995 betreffende levensmiddelen-additieven met uitzondering van kleurstoffen en zoetstoffen (PbEG L 61);
- g. Richtlijn nr. 89/109/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 december 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake materialen en voorwerpen bestemd om met levensmiddelen in aanraking te komen (PbEG L 40);
- h. Richtlijn nr. 92/46/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 16 juni 1992 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften voor de productie en het in de handel brengen van rauwe melk, warmtebehandelde melk en producten op basis van melk (PbEG L 268);
- i. Richtlijn nr. 89/437/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 20 juni 1989 inzake hygiëne- en gezondheidsvraagstukken bij de bereiding en het in de handel brengen van eiproducten (PbEG L 212);
- j. Richtlijn nr. 91/493/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 22 juli 1991 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften voor de productie en het in de handel brengen van visserijproducten (PbEG L 268);
- k. Richtlijn nr. 90/167/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 26 maart 1990 tot vaststelling van de voorwaarden voor de bereiding, het in de handel brengen en het gebruik van diervoeders met medicinale werking (PbEG L 92);
- l. Verordening (EG) nr. 1831/2003 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 september 2003 betreffende toevoegingsmiddelen voor diervoeding (PbEG L 268), richtlijn nr. 82/471/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 30 juni 1982 betreffende bepaalde in diervoeding gebruikte producten (PbEG L 213) en richtlijn nr. 96/25/EG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 29 april 1996 betreffende het verkeer van voedermiddelen, tot wijziging van richtlijnen nrs. 70/524/EEG, 74/63/EEG, 82/471/EEG en 93/74/EEG, en tot intrekking van richtlijn nr. 77/101/EEG (PbEG L 125);
- m. Richtlijn nr. 76/768/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 27 juli 1976 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake cosmetische producten (PbEG L 262);
- n. Richtlijn nr. 98/79/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 oktober 1998 betreffende medische hulpmiddelen voor in-vitrodiagnostiek (PbEG L 331) zijn producten die niet onder de werkingssfeer van het onderhavige wetsvoorstel vallen.

Voor zover over de toepasselijkheid van voornoemde richtlijnen onduidelijkheid bestaat kan bij lagere regelgeving in duidelijkheid worden voorzien.

## **2.4 Onderwerpen betreffende handel en gebruik (hoofdstuk 6 van het wetsvoorstel)**

### *2.4.1. Vakbekwaamheidseisen en niet-professionele gebruikers*

#### 2.4.1.1. Het systeem

De biocidenrichtlijn maakt een onderscheid tussen professionele gebruikers en niet professionele gebruikers. De gewasbeschermingsrichtlijn kent dit onderscheid niet, maar bepaalt in Bijlage VI, onder deel C, subonderdeel 2.4.1.3. wel dat gewasbeschermingsmiddelen die als zeer giftig worden aangemerkt niet mogen worden toegelaten voor gebruik door niet-professionelen. Bovendien bepaalt artikel 16, derde lid, van de gewasbeschermingsrichtlijn dat op het etiket wordt aangegeven of een middel uitsluitend bestemd is voor bepaalde categorieën gebruikers.

Gewasbeschermingsmiddelen en biociden zijn potentieel gevaarlijk voor de handelaar en gebruiker. Onoordeelkundig gebruik kan ook ernstige schade toebrengen aan natuur en milieu en aan het belang van de drinkwatervoorziening. Om de potentiële gevaren te beperken kiest de producent uit voorzorg een bepaalde vorm voor de verpakking en gebruiksaanwijzing en worden de risico's van het gebruik verder beperkt door de toelatingsvoorschriften van het college. Het is voor een goede toepassing van de middelen noodzakelijk dat personen die met die middelen omgaan, op de hoogte zijn van de risico's en weten hoe die middelen op verantwoorde wijze te gebruiken.

Onder de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 worden voor gewasbeschermingsmiddelen en biociden inzake vakbekwaamheidseisen verschillende systemen gehanteerd. Voor handel in en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bestaat een systeem van vergunningen (licenties genoemd), waarbij onderscheiden eisen gelden voor handelaren, voor personen die voor zichzelf of voor anderen gewasbeschermingswerkzaamheden uitvoeren en voor het gebruik van gas- of dampvormige doodshoofdmiddelen. Vergunningen hebben een beperkte geldigheidsduur en worden verlengd indien houders een adequaat bijscholingsprogramma hebben gevolgd. Voor biociden bestaat een systeem van vakbekwaamheidsdiploma's voor dierplagen en houtrotverwekkende schimmels, deskundigheidsbewijzen voor het gebruik van enkele gas- of dampvormende doodshoofdmiddelen en een vakbekwaamheidsopleiding tot gassingsleider, bij het onder gas brengen van objecten, zoals loodsen en containers.

Het vergunningstelsel voor gewasbeschermingsmiddelen bestaat sedert 1994. Het vergunningstelsel bestaat uit drie gestapelde vergunningen voor handel en gebruik en een aparte vergunning voor de bestrijding van mollen en woelratten. De vergunning wordt namens de Minister van LNV door de Plantenziektenkundige dienst verstrekt op basis van een getuigschrift van specifieke opleidingen die aan de opleidingseisen voldoen en wanneer de aanvrager volgens een getuigschrift van bureau erkenningen van de Vereniging van agrarische opleidingscentra (AOC-raad) periodiek een bijscholingsbijeenkomst heeft gevolgd. Voornoemd bureau controleert de kwaliteit van de bijscholingsbijeenkomsten. Een evaluatie die in 2000 is uitgevoerd, laat zien dat er een breed draagvlak is voor de periodieke bijscholing. De periodieke bijscholing draagt bij aan een veilige toepassing. Daarnaast stelt zij gebruikers in staat op de hoogte te blijven van recente ontwikkelingen op het gebied van geïntegreerde bestrijding

en draagt aldus bij aan de beleidsdoelstelling de gewasbescherming te verduurzamen.

Gegeven het onderscheid dat in de beide richtlijnen ten aanzien van professionele en niet professionele gebruikers wordt gemaakt, is het in het licht van een goede controle op het gebruik van middelen wenselijk dat slechts handelaren en gebruikers met voldoende vakbekwaamheid van dergelijke middelen gebruik kunnen maken, tenzij een middel door het college geschikt is verklaard om door niet professionelen, dat wil zeggen personen zonder vakbekwaamheidsbewijs, te worden gebruikt.

Daarom wordt voorgesteld aan handel en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden voorwaarden te blijven stellen (paragraaf 1 over handel en opslag, onderscheidenlijk paragraaf 2 over gebruik). Voor de omgang met bepaalde gasvormige biociden wordt het huidige systeem van vakbekwaamheidseisen gecontinueerd. Het wetsvoorstel voorziet voor biociden en voor gewasbeschermingsmiddelen in een uniform stelsel op grond waarvan handel en gebruik in beginsel slechts zijn toegestaan aan personen die beschikken over een geldig bewijs van vakbekwaamheid. Dit stelsel is zodanig ingericht dat wordt aangesloten bij het huidige systeem van vakbekwaamheidseisen inzake de omgang met bepaalde gasvormige biociden. Dit systeem wordt derhalve onveranderd gecontinueerd.

#### 2.4.1.2. Vrijstelling

Onderkend wordt dat een bewijs van vakbekwaamheid niet in alle gevallen noodzakelijk is. Bijvoorbeeld als het gaat om relatief onschuldige stoffen of formuleringen.

Ook onder de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 gold reeds voor bepaald gebruik vrijstelling van de vergunningplicht. Een algemene vrijstelling bestond voor niet-bedrijfsmatig gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, uitgezonderd de zogenoemde doodshoofdmiddelen. Omdat daarmee verantwoord gebruik door particulieren onvoldoende is gewaarborgd, is dat systeem verlaten. Voorgesteld wordt niet langer de bestemming, maar de aard van het middel bepalend te doen zijn. Daartoe wordt bij de toelating een onderscheid gemaakt in middelen voor professioneel en niet-professioneel gebruik. Voor eerstbedoelde middelen voorziet het wetsvoorstel, zowel voor handelaren als gebruikers, in een vrijstelling van het vereiste van een bewijs van vakbekwaamheid (artikel 71, tweede lid, onderdeel i). Bij lagere regelgeving zal ook kunnen worden voorzien in vrijstelling voor bepaald gebruik van middelen die voor niet-professioneel gebruik zijn toegelaten.

#### 2.4.1.3. Verlenen en intrekken

Het ligt in de bedoeling bewijzen van vakbekwaamheid uit te doen reiken door organisaties die daartoe door de verantwoordelijke ministers kunnen worden gemandateerd. Een bewijs van vakbekwaamheid wordt verleend als bepaalde examens zijn afgelegd of anderszins is gebleken dat vereiste scholing is gevolgd. De exameneisen zullen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd.

Een bewijs van vakbekwaamheid zal slechts voor een beperkt aantal jaren gelden. Nadat vereiste bijscholing is gevolgd kan het bewijs worden verlengd. Daarmee is verzekerd dat gebruikers op de hoogte blijven van relevante ontwikkelingen.

Een bewijs van vakbekwaamheid kan ook worden ingetrokken. De bevoegdheid daartoe blijft bij de verantwoordelijke bewindsvaarders. Het thans voorgestelde systeem is voor wat betreft gewasbeschermingsmiddelen een aanmerkelijke vereenvoudiging ten opzichte van het oude

vergunningensysteem. Voor de betekenis die dat heeft voor uitvoeringslasten voor de overheid en administratieve lasten voor het bedrijfsleven zij verwezen naar Hoofdstuk 4. Voor biociden is er sprake van een vergelijkbaar systeem.

Het onderhavige wetsvoorstel geeft vergeleken met de huidige wetgeving een aanzet tot één vereenvoudigd systeem voor gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Uitgangspunt is dat van een vakbekwaam handelaar en gebruiker een veilige opslag, vervoer en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden verwacht mag worden. Voor handel en gebruik bestaan inmiddels diverse opleidingen, waarmee handelaren en gebruikers voldoende zijn toegerust om een veilig gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te verzekeren. Zij beschikken over de kennis om een gewasbeschermingsmiddel of biocide op de markt te brengen, af te leveren of toe te passen conform de gebruiksvoorschriften van het college. Bovendien kunnen handelaren en gebruikers onderling bezien of de betrokken handelaar of gebruiker voldoende bekwaam is in handel of gebruik van de betrokken middelen. Dit bevordert het sluiten van de keten van productie, handel en gebruik. Bij ernstige fouten, grove onzorgvuldigheid of opzettelijke normoverschrijding dan wel regelmatige of stelselmatische overtreding van de gebruiksvoorschriften of andere voor het middel geldende regelgeving kan het nodig zijn een tijdelijke of permanente sanctie op te kunnen leggen door intrekking van een bewijs van vakbekwaamheid. De dader kan zich dan opnieuw bewijzen in de opslag en gebruik van het middel. Middelen die bij onjuist gebruik dodelijk kunnen zijn behoren met grote zorgvuldigheid te worden toegepast. Dit is met name van belang bij gasvormige of dampvormende gewasbeschermingsmiddelen en biociden, maar kan ook bij andere middelen aan de orde zijn. Van een vakbekwaam gebruiker mag dan ook een grote zorgvuldigheid verwacht worden. Wanneer stelselmatig blijkt dat de gebruiker niet bereid of in staat is om deze zorgvuldigheid te betrachten, is een permanente intrekking van zijn getuigschrift aangewezen.

#### *2.4.2. Algemeen verbindend verklaring*

De algemeenverbindendverklaring (hierna: a.v.v.) is een wettelijk geconditioneerde vorm van zelfregulering. Er wordt door een belangengroep, die een groot deel van de totale groep omvat een verzoek gedaan tot a.v.v. Met deze a.v.v. worden niet alleen de deelnemers, maar ook ieder ander gebonden aan de gemaakte afspraken binnen de belangengroep.

Het instrument van de a.v.v. heeft een aantal belangrijke voordelen:

- Het gebruik maken van cultuur, kennis en ervaring van de doelgroep;
- Naar verwachting een groot draagvlak binnen de doelgroep;
- Sneller resultaat te verwachten dan in geval van overheidsoptreden;
- Decentralisatie;
- Deregulering;
- Beperkt beroep op handhavingcapaciteit overheid (alleen meta-toezicht);
- Flexibiliteit;
- Overheidsbemoeienis alleen gericht op datgene wat bij zelfregulering tekort schiet (de onwilligen dwingen).

In het verleden is met name in kringen van de handel en industrie ter zake van gewasbeschermingsmiddelen veel werk verzet om te komen tot een bindende set van afspraken inzake de distributie van gewasbeschermingsmiddelen. Deze zelfregulering blijkt niet goed mogelijk door de zogenoemde «free riders» problematiek, inhoudende dat enkelingen zich moedwillig pogen te onttrekken aan de collectieve afspraken binnen een sector. Dit is reden geweest om de mogelijkheden van a.v.v. nader te onderzoeken.



In april 2004 heeft het bestuurlijk overleg in het kader van het convenant duurzame gewasbescherming, op basis van bovenstaande argumenten, zich positief uitgesproken over invoering van een kapstokartikel dat verzoeken tot a.v.v. mogelijk moet maken. Het onderhavige wetsvoorstel vormt de uitwerking hiervan.

Verwacht wordt dat met het instrument van de a.v.v. een goede invulling wordt gegeven aan de wens om meer ruimte te bieden voor eigen initiatieven van burgers en bedrijven en dat daarbij tegelijkertijd een oplossing wordt geboden voor de «free riders» problematiek.

Een systeem van gecontroleerde distributie van gewasbeschermingsmiddelen, enkel gebaseerd op vrijwilligheid biedt onvoldoende zekerheid omtrent de naleving, zo blijkt uit praktijkervaring die onder het convenant duurzame gewasbescherming is opgedaan, terwijl alternatieven zoals een wettelijke erkenning een extra taak bij de overheid leggen en in mindere mate uitdrukking geven aan de eigen verantwoordelijkheid. De reikwijdte is beperkt tot distributie van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. In dit verband wordt ook wel gesproken over het «sluiten van de keten». Uiteraard zal wel van geval tot geval een afweging moeten plaatsvinden of aan de gestelde criteria wordt voldaan. Zo kan het vanzelfsprekend niet de bedoeling zijn dat de afspraken leiden tot een onvoldoende invulling van wettelijke verplichtingen. Bij de afweging of een schriftelijke overeenkomst algemeen verbindend wordt verklaard, zal voorts worden bezien in hoeverre de gemaakte afspraken rekening houden met andere belangen, bijvoorbeeld als het gaat om het milieu of de arbeidsbescherming. Daarbij is het tevens van belang dat een algemeen verbindend verklaring niet concurrentieverstorend mag werken.

Voor een nadere toelichting ter zake wordt verwezen naar het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting.

#### *2.4.3. Invoer en doorvoer*

Artikel 16, vijfde lid, van de gewasbeschermingsrichtlijn bepaalt dat de lidstaten kunnen voorschrijven dat de etiketten in de nationale taal zijn gesteld en van de etiketten en verpakkingen een monster, model of ontwerp wordt verstrekt. Artikel 20, zesde lid, van de biocidenrichtlijn schrijft voor dat biociden alleen op de markt mogen worden gebracht indien de etiketten in de nationale taal zijn gesteld en van de etiketten en verpakkingen een monster, model of ontwerp wordt verstrekt. Voorts mogen Lid-Staten, verkort weergegeven, aanvullende formuleringen eisen voor de bescherming van mens, dier of milieu.

Artikel 17 van de gewasbeschermingsrichtlijn en artikel 24 van de biocidenrichtlijn bepalen dat de Lid-Staten de nodige maatregelen nemen om te controleren of de gewasbeschermingsmiddelen of biociden voldoen aan de in de richtlijn gestelde eisen, waaronder de informatie die is vermeld op het etiket.

Om deze controle te kunnen uitvoeren is in artikel 22, tweede lid, van het wetsvoorstel bepaald dat uit de verpakking van het middel moet blijken dat het middel in Nederland is toegelaten.

Om te voorkomen dat doorvoer onmogelijk wordt, is in artikel 74 een uitzondering gemaakt voor gewasbeschermingsmiddelen en biociden die gezien de vrachtpapieren, het etiket of de samenstelling van de werkzame stof of het preparaat bestemd zijn voor uitvoer of doorvoer (bijvoorbeeld een etiket met Belgische toelatingsnummers). Ter controle van de uitvoer of doorvoer wordt bepaald dat het land van bestemming of voor zover het gebruikers betreft, de plaats buiten Nederland waar de toepassing plaatsvindt, in een register wordt bijgehouden. Hiermee wordt uitvoer en door-

voer mogelijk gemaakt voor middelen die gezien de buitenlandse toelatingsnummers niet voor de binnenlandse markt bestemd zijn.

Op deze wijze wordt verzekerd dat voor uitvoer bestemde middelen niet in strijd met de toelatingsvoorwaarden op de binnenlandse markt worden afgezet of gebruikt en dat controle hierop mogelijk is overeenkomstig de bedoeling van artikel 17 van de gewasbeschermingsrichtlijn en artikel 24 van de biocidenrichtlijn. Het loslaten van de registratie zou betekenen dat iedere handelaar of gebruiker van het middel zich op uitvoer kan beroepen, zodat controle op het voorhanden hebben van niet toegelaten middelen ernstig wordt bemoeilijkt. Dit is naar de opvatting van de regering in strijd met de ingevolge artikel 17 van de gewasbeschermingsrichtlijn en artikel 24 van de biocidenrichtlijn vereiste controle.

## **2.5 Overgangsbepalingen en afstemming met andere regelgeving (onder andere hoofdstuk 9 van het wetsvoorstel)**

### *2.5.1. De overgangperiode van de richtlijnen in de overgangsbepalingen*

Het doel van de richtlijnen om een hoog beschermingsniveau voor mens, dier, plant en milieu te bereiken kan niet aanstonds worden gerealiseerd. In beide richtlijnen is daarvoor een periode van twaalf jaar vastgesteld waarin de Europese Commissie alle bij de inwerkingtreding van de richtlijnen op de markt zijnde werkzame stoffen beoordeelt en op bijlage I bij een van beide richtlijnen plaatst. De toelating van middelen gebaseerd op werkzame stoffen die in het werkprogramma van de Europese Commissie zijn opgenomen en derhalve nog niet zijn beoordeeld voor opname in bijlage I bij de richtlijnen, blijft volledig een bevoegdheid van de nationale autoriteiten tot het moment dat een werkzame stof op bijlage I bij de richtlijn is geplaatst (artikel 8, tweede lid, van de gewasbeschermingsrichtlijn en artikel 16, eerste lid, van de biocidenrichtlijn). De beoordelingsmarge is wel beperkt door het uitgangspunt van de gemeenschapstrouw. Het is de bedoeling dat de beoordeling van middelen door de lidstaten geharmoniseerd wordt.

Het ligt enerzijds niet voor de hand om als lidstaat vooruitlopend op de Europese besluitvorming een middel van de markt te weren. Het gevolg daarvan kan zijn dat een middel wegens gebrek aan gegevens van de nationale markt wordt gehaald om later als nog na opname op bijlage I bij een van de richtlijnen te worden toegelaten. Een voor de burger onoverzichtelijke wijze van besluitvorming.

Anderzijds volgt uit artikel 8, derde lid, van de gewasbeschermingsrichtlijn en artikel 16, eerste lid, van de biocidenrichtlijn dat het niet de bedoeling is om middelen waarvan het de autoriteiten bekend is dat deze te grote risico's inhouden op de markt te laten in afwachting van een besluit tot niet opnemen van de werkzame stof op bijlage I van de Europese Commissie. Een dergelijke marktprotectionistische opstelling is in strijd met de gedachte om te streven naar een hoog beschermingsniveau. Maar de nationale autoriteit mag zich wel beperken tot de nationale vereisten, omdat het niet duidelijk is of de nog niet op Europees niveau beoordeelde stoffen al dan niet aan de te stellen eisen voldoen.

### *2.5.2. Toelating door de lidstaat in de overgangperiode*

De regering kan voor werkzame stoffen die zijn opgenomen in het werkprogramma van de Europese Commissie een nationaal toelatingsbeleid voeren, mits dat beleid gericht blijft op het bereiken van de doelstellingen van de richtlijnen (een geharmoniseerde markt met een hoog beschermingsniveau voor volksgezondheid, arbeidsveiligheid en milieu).

De wijze waarop deze doelstelling wordt bereikt is echter getemporeerd en wordt bevorderd door afstemming van regelgeving en uitwisseling van kennis en expertise met andere lidstaten. Dit betekent dat voor nog niet op bijlage I bij de richtlijnen opgenomen werkzame stoffen geldt dat een dossier niet volgens de uniforme beginselen voor gewasbeschermingsmiddelen of de gemeenschappelijke beginselen voor biociden gevuld hoeft te zijn en dat op basis van het oordeel van het college tot toelating kan worden besloten. Het college zal wel de toelatingsvoorwaarden van de beide richtlijnen blijven hanteren (artikelen 121 en 122, tweede lid, en volgende in samenhang met de artikelen 28 en 49 van het wetsvoorstel).

Een volledige toepassing van de uniforme beginselen voor gewasbeschermingsmiddelen en de gemeenschappelijke beginselen voor biociden is gelet op de afstemming van dossiervorming met het Europese beoordelingstraject en de capaciteit van het college nog niet mogelijk gebleken. Met het oog op de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven geeft de regering hieraan ook niet voor alle stoffen langer prioriteit. Bovendien zijn de Nederlandse sectoren die van gewasbeschermingsmiddelen en biociden gebruik maken zeer divers, zodat feitelijk een groot deel van alle middelen die op de Europese markt in gebruik zijn door het college volledig getoetst zouden moeten worden. Daarom maakt de regering gebruik van de overgangsrechtelijke mogelijkheden die de beide richtlijnen bieden. Dit biedt tevens mogelijkheden tot meer samenwerking tussen de lidstaten bij de beoordeling van werkzame stoffen.

In het wetsvoorstel zijn daartoe de volgende instrumenten opgenomen:

- A) verlenging van de herprioritering van onder de huidige wet aangevoerde werkzame stoffen (artikel 122);
- B) toelating van dringend vereiste gewasbeschermingsmiddelen of biociden (artikel 123);
- C) toelating van middelen voor biologische teelt (artikel 124);
- D) wijziging samenstelling gewasbeschermingsmiddel of biocide (artikel 125);
- E) vereenvoudigde uitbreidingstoelating van biociden (artikel 126).

#### *Ad A)*

Bij de herprioritering op grond van artikel 25d van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 heeft het college een lijst vastgesteld van bestaande werkzame stoffen met een beperkt risicoprofiel voor mens, dier en milieu wanneer die *nog niet* op bijlage I bij de richtlijnen zijn geplaatst (in het schema van bijlage 1, de groep werkzame stoffen onder 2). De toelating van het gewasbeschermingsmiddel of de biocide is van rechtswege verleend. De beoordeling van een aanvraag tot verlenging van de toelating van een gewasbeschermingsmiddel of biocide is van rechtswege uitgesteld tot de Europese Commissie of de Raad van de Europese Unie een communautaire maatregel heeft genomen inzake de opname of niet opname van de werkzame stof op bijlage I bij de richtlijnen. De door het college op grond van artikel 25d van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 opgestelde lijst is met artikel 129, tweede lid, en artikel 122 van het wetsvoorstel geheel overgenomen.

Naar aanleiding van de vaststelling van de lijst door het college hebben enkele milieuorganisaties beroep ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb). Voornoemde organisaties zijn van mening dat artikel 25d van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 in strijd is met artikel 8, tweede en derde lid, van de gewasbeschermingsrichtlijn en artikel 16, eerste lid, van de biocidenrichtlijn. Het CBb heeft aan het Hof vragen gesteld over de betekenis van artikel 8, tweede en derde lid, van de gewasbeschermingsrichtlijn en artikel 16, eerste lid, van de biocidenrichtlijn. 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 in het vijfde onderdeel van het antwoord en rechtsoverwegingen 50, 54 en 56 een uiteenzetting gegeven van de betekenis van voornoemde artikelen.

Dit arrest betekent dat het een lidstaat binnen zekere grenzen vrijstaat een middel gebaseerd op een nog niet door de Europese Commissie opgenomen bestaande werkzame stof op de markt toe te laten gedurende de overgangstermijn van de richtlijnen. Artikel 8, derde lid, van de gewasbeschermingsrichtlijn bepaalt dan welke gegevens voorafgaand aan een nieuw onderzoek verstrekt moeten worden. Indien het college (als bevoegde autoriteit in lidstaat Nederland) op eigen initiatief een nieuw onderzoek start naar een middel past het college allereerst de voorwaarde genoemd in artikel 4, lid 1, sub b, punten i-v, en sub c tot en met f van de gewasbeschermingsrichtlijn toe alvorens het college verder onderzoek op basis van de nationale dossiereisen kan aanvangen.

Deze lijn is verwoord in artikel 122, vierde lid, van het wetsvoorstel en doorgetrokken voor alle besluiten over gewasbeschermingsmiddelen gebaseerd op in het werkprogramma van de Europese Commissie in onderzoek zijnde bestaande werkzame stoffen.

Voor biociden geldt dat de beoordeling van werkzame stoffen pas op gang is gekomen. Net als bij de beoordeling van werkzame stoffen voor gewasbeschermingsmiddelen is de beoordeling van werkzame stoffen een moeizaam en langdurig proces. Het Hof van Justitie heeft in de hiervoor genoemde uitspraak aangegeven dat artikel 16, eerste lid, van de biocidenrichtlijn en artikel 8, tweede lid, van de gewasbeschermingsrichtlijn dezelfde betekenis hebben. Beide artikelen roepen, ondanks de verschillende bewoordingen, een gelijke systematiek in het leven.

Het Hof volgt hiermee een eerdere uitspraak van het Hof de zogenoemde Monsanto uitspraak (arrest van het Hof van 3 mei 2001, zaak C-306/98, Monsanto, Jur. 2001, blz I-3279, punt 43). Artikel 16 van de biocidenrichtlijn biedt dan ook aan de lidstaat ruime mogelijkheden om voor biociden gedurende de overgangstermijn van de biocidenrichtlijn passende maatregelen te nemen binnen de doelstelling van die richtlijn.

De regering is van mening dat deze denkwijze van toepassing is op ieder middel dat overeenkomstig de uitspraak van het Hof voor het eerst op de markt wordt gebracht, mits het gaat om een bestaande werkzame stof voor gewasbeschermingsmiddelen of biociden die in het werkprogramma van de Europese Commissie is opgenomen.

De regering heeft daarom voor biociden gelijksoortige maatregelen genomen als voor gewasbeschermingsmiddelen en maakt in dit wetsvoorstel gebruik van de mogelijkheden die artikel 16 van de biocidenrichtlijn naar haar mening gedurende de overgangsperiode biedt. De regering draagt zorg voor aansluiting bij de biocidenrichtlijn door het wetsvoorstel op grond van artikel 16, lid 5, van de biocidenrichtlijn ter notificatie bij de Europese Commissie voor te dragen.

#### *Ad B)*

Voor het behoud van de concurrentiepositie van teelten in Nederland is een effectief en duurzaam middelenpakket nodig. In het convenant duurzame gewasbescherming is daarom overeengekomen dat voor belangrijke knelpunten waar mogelijk door middel van vrijstellingen (artikel 16aa van de huidige wet) wordt voorzien in aanvulling van het beschikbare middelenpakket. In het wetsvoorstel kan het college dringend vereiste gewasbeschermingsmiddelen en biociden toelaten voor zover deze middelen zijn gebaseerd op werkzame stoffen die in onderzoek zijn in het werkprogramma van de Europese Commissie en waarvoor de besluitvor-

ming nog niet is afgerond. Voorwaarde voor deze toelatingen is dat er geen onaanvaardbare effecten of onaanvaardbare risico's op het gebied van volksgezondheid of arbeidsbescherming ontstaan en de milieurisico's zoveel mogelijk worden teruggedrongen door het stellen van voorschriften. Het college geeft alleen toelatingen voor echte knelpunten. De toelatingen voor dringend vereiste middelen, worden slechts restrictief verstrekt door (1) de knelpunten te laten toetsen door de Plantenziektenkundige Dienst aan de beginselen voor geïntegreerde bestrijding (de zogenaamde stevige toets) of een voor biociden te ontwikkelen vergelijkbare toets, (2) het college de risico's te laten beoordelen, (3) zowel in tijd als gebruik beperkingen aan de toelatingen te verbinden en (4) deze beperkingen te handhaven. De Tweede Kamer van de Staten-Generaal is bij brieven van 31 maart 2004, 23 juni 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 27 858, nr. 44 en 48) en 30 september 2004 (Kamerstukken II 2004/05, 27 858, nr. 51) over deze werkwijze geïnformeerd. Deze werkwijze, die tot nu toe was vastgelegd in beleidslijnen van de departementen, wordt nu bij of krachtens de wet vastgelegd.

Verschillende milieuorganisaties hebben in 2004 tegen de vrijstellingen voor gewasbeschermingsmiddelen (artikel 16aa van de huidige wet) beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven aangetekend, omdat zij van mening zijn dat de huidige vrijstellingen in strijd zijn met artikel 8, derde lid van de gewasbeschermingsrichtlijn. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven heeft in haar uitspraak van 22 maart 2005 (AWB 04/876) de wijze waarop vrijstellingen worden verleend in overeenstemming geacht met het systeem van de huidige wet, maar heeft prejudiciële vragen aan het Hof van de Europese Gemeenschappen gesteld over de wijze van toepassing van de vrijstellingen in het licht van artikel 8, tweede en derde lid, van de gewasbeschermingsrichtlijn. Niettemin heeft de regering op een zelfde wijze als bij vrijstellingen een mogelijkheid tot toelating van een middel wegens een dringend vereist zijn van het middel in het wetsvoorstel opgenomen. De regering is van mening dat het met betrekking tot herprioritering onder A gestelde eveneens van toepassing is op vrijstellingen voor gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

#### *Ad C, D en E)*

Evenals de instrumenten genoemd onder A en B zijn de onder C, D en E genoemde instrumenten slechts toepasbaar onder het overgangsregime van de richtlijnen. De uitspraak van het Hof, genoemd onder A is daarom ook van toepassing op het bepaalde in de artikelen 124 tot en met 126. Zo voorziet het geharmoniseerde systeem van de richtlijnen bijvoorbeeld niet in specifieke regels inzake middelen voor de biologische teelt, zoals opgenomen in artikel 124. Bij de opstelling van de artikelen 124 tot en met 126 heeft de regering het oordeel van het Hof in acht genomen.

#### *2.5.3. Afstemming met andere wetgevingscomplexen*

Bij de afstemming van het onderhavige wetsvoorstel met andere wetgevingscomplexen (Warenwet, Arbeidsomstandighedenwet 1998, Wet milieubeheer, Wet bodembescherming, Wet milieugevaarlijke stoffen en Wet verontreiniging oppervlaktewateren) kunnen onderwerpen op de volgende wijzen worden gereguleerd:

1. onder het aanpalende wetgevingscomplex,
2. voor verschillende onderdelen van het betreffende onderwerp een regeling in beide wetgevingscomplexen, of
3. een regeling van het betreffende onderwerp in dit wetsvoorstel of de nog op te stellen nadere regelgeving daarbij.

Bij de opstelling van dit wetsvoorstel is ervoor gekozen om (1) onderwerpen over de toelating en de voorschriften daarbij als implementatie van de richtlijnen onder te brengen in dit wetsvoorstel, (2) voor andere

onderwerpen te bezien welk wetgevingscomplex voor dat specifieke onderwerp het meest brede toepassingsgebied heeft en (3) gedetailleerde voorschriften in de nadere regelgeving zo mogelijk te vervangen door een zorgplicht op het niveau van de wet in afstemming met aanpalende regelgeving.

#### 2.5.3.1. Warenwet

Artikel 16 van de Bestrijdingsmiddelenwet bepaalt in samenhang met de Warenwet dat residuen op voedsel dat een in de Regeling residuen van bestrijdingsmiddelen bepaalde hoeveelheid te boven gaat ongeschikt is voor consumptie. Voornoemde regeling gaat niet alleen over residuen in toegelaten middelen maar, ook over residuen van niet toegelaten middelen. De reden daarvan is dat een in het buitenland toegelaten middel dat niet is toegelaten in Nederland als zodanig toelaatbare residuen achter kan laten op een product. De reden dat dit middel niet in Nederland is toegelaten heeft dan te maken met arbeidsomstandigheden of milieueisen in plaats van residuen. Nu de Warenwet in zijn algemeenheid bepaalt wanneer voedsel ongeschikt is voor consumptie en de handhaving van het verbod op grond van de Warenwet plaatsvindt is het aangewezen om de bevoegdheid tot nadere regelgeving in de Warenwet op te nemen en niet in het onderhavige wetsvoorstel. Bovendien leidt een constructie voor de geschiktheid van voedsel in het onderhavige wetsvoorstel tot een uitbreiding van de werkingssfeer van het voorliggende wetsvoorstel bij nadere regelgeving naar maximaal toegestane residuen voor niet toegelaten middelen op levensmiddelen. Dergelijke constructies zijn in strijd met artikel 61, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De huidige Regeling residuen van bestrijdingsmiddelen wordt volgens het Residubesluit ondertekend door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Dit is functioneel omdat er een samenhang is tussen de hoogte van het maximaal residuniveau en de hoogte van de dosering van een toegelaten middel op een gewas. Deze gedeelde verantwoordelijkheid blijft ook onder de Warenwet bestaan. Zodra medio 2007 een nieuwe Europese residuverordening van kracht wordt, kan de regeling worden aangepast.

#### 2.5.3.2. Arbeidsomstandighedenwet 1998

Bij de opstelling van het wetsvoorstel is bezien welke bevoegdheden de gewasbeschermingsrichtlijn en de biocidenrichtlijn op het gebied van arbeidsbescherming bieden. Deze bevoegdheden zijn geheel in het huidige wetsvoorstel overgenomen.

Verder is bezien of er dublures zijn tussen de wetgeving op het gebied van arbeidsomstandigheden en de wetgeving op het gebied van gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

Met betrekking tot de onderwerpen (1) de wasplaats, (2) de persoonlijke bescherming, (3) de eerste hulp, (4) de bewaarplaats, (5) lege verpakkingen en restanten, alsmede (6) bewijzen van deskundigheid is er in zekere mate een overlap tussen de diverse wetgevingscomplexen.

Het regelgevingscomplex op grond van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 biedt voor de onderwerpen wasplaatsen, persoonlijke bescherming en eerste hulp die nu onder de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 geregeld zijn voldoende bescherming aan werknemers. Er is voor deze onderwerpen geen reden tot regelgeving in het onderhavige wetsvoorstel. De onderwerpen bewaarplaats en lege verpakkingen en restanten zijn gereguleerd onder de Wet milieubeheer en de Wet bodembescherming. Deze

onderwerpen worden in afstemming met de Wet milieubeheer en de Wet bodembescherming geregeld en voor gebruikers van kleine hoeveelheden tot 400 kilogram onderworpen aan een zorgplicht die nadere regelgeving vervangt.

#### 2.5.3.3. Wet milieubeheer en Wet bodembescherming

In diverse algemene maatregelen van bestuur onder de Wet milieubeheer worden voorschriften voor het bewaren en opslaan van gewasbeschermingsmiddelen en biociden met een gewicht boven de 400 kg gegeven. Vanaf 1000 kg middelen geldt een regulering via een vergunningstelsel. Het is de vraag of regulering met middelvoorschriften voor hoeveelheden kleiner van 400 kg nodig is. De regering vindt dat de in het wetsvoorstel opgenomen algemene zorgplichtbepaling voldoende is voor een regulering van het opslaan en bewaren van minder dan 400 kg middelen.

Hoofdstuk 10 afvalstoffen van de Wet milieubeheer en de artikelen 6 tot en met 11 van de Wet bodembescherming zijn niet van toepassing op gedragingen, voor zover daaromtrent voorschriften gelden, die zijn gesteld bij of krachtens de Bestrijdingsmiddelenwet 1962. Deze nadere voorschriften staan in artikel 13 van het Bestrijdingsmiddelenbesluit.

Er is echter niet voor gekozen om de verwerking van restverpakkingen en restvloeistoffen onder dit wetsvoorstel te brengen. De effecten van het lokaal op de bodem brengen van een restvloeistof verschillen per stof. Als het op de bodem brengen van restverpakkingen en restvloeistoffen wordt toegestaan, is het nodig om per stof een afweging te maken. Het verwijderen van een restvloeistof is echter geen vraag betreffende de toepassing van een gewasbeschermingsmiddel en maakt dan ook geen onderdeel uit van de toelatingsprocedure. Het is dan ook niet wenselijk om het op de bodem brengen van restverpakkingen of restvloeistoffen onder dit wetsvoorstel te regelen. Wel horen op het etiket aanwijzingen voor een veilig verwijderen van middelen te worden gegeven.

#### 2.5.3.4. Wet milieugevaarlijke stoffen

De nadere regelgeving onder de Wet milieugevaarlijke stoffen (Wms) bevat etiketeisen op grond van de preparatenrichtlijn (richtlijn nr. 1999/45/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 31 mei 1999 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lidstaten inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke preparaten (PbEG L 200)). Een deel van deze etiketeisen heeft ook betrekking op toelatingen van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Een keuze voor de huidige regulering onder de Wms betekent dat in twee wetgevingscomplexen regulering voor etiketten van gewasbeschermingsmiddelen en biociden voorkomt. Een keuze voor regulering onder het onderhavige wetsvoorstel betekent dat in twee wetgevingscomplexen regulering voor etiketten van gevaarlijke stoffen voorkomt. De eisen uit de preparatenrichtlijn zijn imperatief voor een veel grotere groep stoffen dan gewasbeschermingsmiddelen en biociden. De biocidenrichtlijn en de gewasbeschermingsrichtlijn voegen daar een beperkt aantal etiketeisen aan toe. Het college stelt bij de toelating vast welke van deze etiketeisen voor de toelating gelden, zodat regulering in twee wetgevingscomplexen voor de burger geen directe nadelen heeft. Bovendien is in het wetsvoorstel voorzien in de mogelijkheid van een koppeling van etiketeisen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 29, eerste lid, onderdeel d, en de aanhef van het derde lid, voor gewasbeschermingsmiddelen en artikel 50, eerste lid, onderdeel d, en de aanhef van het derde lid, voor biociden.

### 2.5.3.5. Wet verontreiniging oppervlaktewateren

Het doel van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO) is het bestrijden en het voorkomen van verontreiniging door het lozen van afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen, in welke vorm dan ook, in oppervlaktewateren. De werkingssfeer van de WVO beperkt zich in beginsel tot het reguleren van lozingen met behulp van een werk (bijvoorbeeld lozen via een pijp). Lozing van gewasbeschermingsmiddelen en biociden met behulp van een werk is geen onderdeel van de toelating van gewasbeschermingsmiddelen of biociden en de bijbehorende wettelijke gebruiksvoorschriften op grond van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962, zodat het wenselijk blijft deze lozingen met een WVO-vergunningplicht te reguleren.

De verhouding tussen Bestrijdingsmiddelenwet 1962 (Bmw) en de WVO is voor andere vormen van lozing dan met behulp van een werk geregeld in het Uitvoeringsbesluit artikel 1, derde lid, Wet verontreiniging oppervlaktewateren (hierna Uitvoeringsbesluit). Het Uitvoeringsbesluit bepaalt dat dit besluit niet van toepassing is op gedragingen waaromtrent voorschriften zijn gesteld bij of krachtens de Bmw, met uitzondering van agrarische activiteiten als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij (hierna: het Lozingenbesluit). Deze afbakening voorkomt dat allerlei gedragingen die voor de bescherming van het oppervlaktewater afdoende zijn gereguleerd via de Bmw zonder meer onder de WVO-vergunningplicht vallen.

Voor gedragingen waarbij de WVO-vergunningplicht is vervangen door algemene regels is een dergelijke afbakening niet wenselijk. Voor een groot deel van de agrarische sector is bij de opstelling van algemene regels synergie tussen de WVO en de Bmw gezocht door het Lozingenbesluit te baseren op beide wetten.

Enerzijds is door het Lozingenbesluit op de WVO te baseren differentiatie tussen wateren mogelijk. De waterkwaliteitsbeheerder heeft hierdoor de mogelijkheid om wateren met bijzondere functies of waterkwaliteitsdoelstellingen beter te beschermen. Ook is op grond van de WVO in het Lozingenbesluit een flexibel instrumentarium opgenomen, die het voor de waterkwaliteitsbeheerder en de ondernemer mogelijk maakt om in te spelen op de specifieke situatie. Anderzijds is door het Lozingenbesluit mede te baseren op de Bmw mogelijk het integrale karakter van de Bmw te benadrukken en wordt de relatie tussen het toelatingsbeleid en algemene regels ten aanzien van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden bevestigd. De bepalingen van het Lozingenbesluit zijn immers uitgangspunt bij de toelating van een gewasbeschermingsmiddel of biocide.

Het onderhavige wetsvoorstel brengt daarom in de relatie met de WVO geen verandering. De WVO is een belangrijk instrument voor uitvoering van Richtlijn 2000/60 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (hierna: kader-richtlijn water). De doelstellingen voor de Nederlandse oppervlaktewaterlichamen die uit de kaderrichtlijn water voortvloeien, maken een instrumentarium voor differentiatie in beschermingsniveaus voor diverse wateren noodzakelijk. De WVO – en diens voorziene opvolger, de Wet waterbeheer – bieden het instrumentarium om, daar waar nodig, voor specifieke wateren maatregelen op maat te treffen. De samenhang tussen deze wetten en dit wetsvoorstel zal zijn uitwerking krijgen in geïntegreerde algemene maatregelen van bestuur zoals het Lozingenbesluit. Omwille van een optimale afstemming tussen dit wetsvoorstel en de de WVO zullen de beoordelingsmethoden voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden bij of krachtens algemene maatregel



van bestuur in overeenstemming met de Minister van Verkeer en Waterstaat worden vastgesteld.

#### *2.5.4. Verhouding met regelgeving van decentrale overheden*

Het onderhavige wetsvoorstel bevat, als het gaat om de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, een uitputtend juridisch kader voor het op de markt brengen van die middelen waarmee wordt voldaan aan dwingende Europese regelgeving.

In het kader van de toelating vindt een afweging plaats waarbij rekening gehouden wordt met belangen van volksgezondheid, arbeidsbescherming en milieu.

Op grond van het zogenoemde «Emmense baliekluiverarrest» (Hoge Raad 4 maart 1952, NJ 1952, 365) is algemeen aanvaard dat wat de formele wetgever uitputtend geregeld heeft, niet vatbaar is voor aanvullingen of uitbreidingen door andere overheden, zoals provincies, gemeentes, productschappen en waterschappen.

De consequentie hiervan is dat door andere overheden vastgestelde algemeen verbindende voorschriften die regels stellen over onderwerpen waarin de wet reeds voorziet, onverbindend zijn, voor zover het gaat om regels die door andere overheden op basis van hun autonome regelgevende bevoegdheid worden gesteld. De autonome regelgevende bevoegdheid houdt in dat gemeentes, provincies en waterschappen vrij zijn de behartiging van elk openbaar belang ter hand te nemen zolang die behartiging niet door hogere regelingen aan hun bemoeienis is onttrokken. In artikel 121 van de Gemeentewet, artikel 118 van de Provinciewet en artikel 59 van de Waterschapswet is vastgelegd dat gemeentelijke en provinciale verordeningen alsmede verordeningen van waterschappen ten aanzien van onderwerpen waarin door hogere regelgeving is voorzien, gehandhaafd blijven voor zover die verordeningen daarmee niet in strijd zijn. In relatie tot het onderhavige wetsvoorstel moet deze bepaling zo worden begrepen dat sprake is van strijdigheid indien de regelgeving van andere overheden betrekking heeft op onderwerpen die in deze wet uitputtend worden geregeld, meer bepaald de toelating en het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

Het bovenstaande geldt niet voor regelgeving die door decentrale overheden in medebewind wordt vastgesteld. Bij regels op grond van medebewind is immers sprake van een specifieke opdracht op grond van een andere bijzondere wet, waaraan het onderhavige wetsvoorstel uiteraard geen afbreuk kan doen. Bovendien mag worden aangenomen dat, waar het gaat om een opdracht uit hoofde van een andere formele wet, per definitie sprake van is van andere onderwerpen dan die waarop het onderhavige wetsvoorstel ziet. Ten aanzien van de afstemming tussen beide wetten heeft immers op het niveau van de formele wetgever al een afweging plaatsgevonden.

Indien provincies en waterschappen derhalve op grond van de Wet milieubeheer of de Wet verontreiniging oppervlaktewateren aanvullende voorschriften stellen met betrekking tot het gebruik van bepaalde gewasbeschermingsmiddelen en biociden ter bescherming van specifieke gebieden of vanwege andere specifieke regionale of lokale omstandigheden, verzet het wetsvoorstel zich daar niet tegen. Uiteraard moet dan wel vaststaan dat de betrokken regelgeving daadwerkelijk de belangen dient die de delegerende wetten beogen te beschermen; een algemeen verbod tot gebruik van bepaalde middelen zonder dat daarmee een specifiek milieubelang of waterstaatkundig belang wordt gediend, voert te ver. Artikel 21 van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 bevat overigens een expliciete bepaling met betrekking tot de onverbindendheid van gemeentelijke verordeningen. Die bepaling is in 1993 ingevoegd ter vervanging van de oorspronkelijke bepaling uit 1962 die juist expliciet bepaalde dat de

bevoegdheid tot het maken van gemeentelijke verordeningen gehandhaafd bleef. Gelet op de hierboven geschetste doctrine is artikel 21 van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 echter een overbodige bepaling, die bovendien ten onrechte de indruk zou kunnen wekken dat voor gemeentelijke verordeningen op dit punt iets anders geldt dan voor provinciale en productschapverordeningen alsmede verordeningen van waterschappen. In het onderhavige wetsvoorstel is derhalve afgezien van een vergelijkbare bepaling.

## **HOOFDSTUK 3. HANDHAVING**

### **3.1. Inleiding**

Adequate handhaving van wet- en regelgeving is van essentiële betekenis voor het realiseren van de met die wet- en regelgeving beoogde doelstellingen van overheidsbeleid. Van groot belang hierbij is een goed evenwicht tussen handhaving door middel van de inzet van het strafrechtelijke instrumentarium en de inzet van andere handhavingsinstrumenten. Bij dit laatste gaat het om de mogelijkheden van bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een mix van handhavingsinstrumenten; naast strafrechtelijke handhavingsmogelijkheden biedt het voorstel bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhavingsmogelijkheden.

De nadruk komt op bestuurlijke boetes te liggen; het strafrecht dient als vangnet. Daarnaast worden waar mogelijk ook andere bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke middelen ingezet.

Hierna zal op elk van deze vormen van handhaving worden ingegaan.

### **3.2. Bestuursrechtelijke handhaving**

#### *3.2.1 Bestuurlijke boete*

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet mede in de introductie van de bestuurlijke boete op het terrein van gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

Deze keuze vloeit voort uit de al langer bestaande wens de handhaving op het genoemde terrein te versterken. In dit verband kan worden gewezen op de Wet van 6 februari 2003 tot wijziging van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 in verband met de verbetering van de handhaving en bepalingen inzake uitbreidingsbepalingen (Stb. 2003, 62). Genoemde wet, die overigens nog niet op alle onderdelen in werking is getreden, voorziet onder meer in de introductie van bestuurlijke handhavingsmogelijkheden in de vorm van de intrekking van een vergunning en de mogelijkheid van bestuursdwang. Destijds is nog geen voorziening getroffen voor de bestuurlijke boete, in verband met de uitvoering van een pilotproject met betrekking tot de bestuurlijke transactiebevoegdheid op grond van de Wet op de economische delicten waarvan ook de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 deel van uitmaakte en voorts in afwachting van een algemene regeling voor de bestuurlijke boete in het kader van de Algemene wet bestuursrecht.

Wel is in de memorie van toelichting bij de desbetreffende wet aangegeven dat de mogelijkheden en wenselijkheid van handhaving van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 door middel van de bestuurlijke boete op korte termijn bezien zouden worden in het licht van de geschetste ontwikkelingen en mede aan de hand van de onder meer in het kader van de Arbeidsomstandighedenwet opgedane ervaringen met de bestuurlijke boete als handhavingsinstrument (Kamerstukken II 2001/02, 28 358, nr. 3, blz. 5–6).

Met dit wetsvoorstel doet zich de gelegenheid voor om met betrekking tot de bestuurlijke boete tot een nadere afweging te komen.

In de eerste plaats kan worden gewezen op de positieve ervaringen met de bestuurlijke boete die zijn opgedaan in het kader van andere wetten, die voorschriften met betrekking tot gewasbeschermingsmiddelen en biociden bevatten die samenhang vertonen met de voorschriften die op grond van dit wetsvoorstel worden gesteld, zoals de Warenwet en de Arbeidsomstandighedenwet. Door de introductie van de bestuurlijke boete in deze wetten blijkt het handhavingniveau sterk verbeterd te zijn. Het volledig in eigen hand hebben van het boeteproces heeft ervoor gezorgd dat meer sancties zijn opgelegd en ook daadwerkelijk geëffectueerd dan toen nog uitsluitend strafrechtelijk werd gehandhaafd. Zo is het aantal opgelegde sancties sinds de introductie van de bestuurlijke boete in de Arbeidsomstandighedenwet in 1999 vervijfvoudigd. Mede als gevolg van deze goede ervaringen beschikken inmiddels ook de Arbeidstijdenwet en de Wet arbeid vreemdelingen over het instrument bestuurlijke boete.

De betrokken handhavingsinstanties, te weten de Voedsel en Waren Autoriteit en de Arbeidsinspectie, noemen als belangrijk voordeel van de bestuurlijke boete, naast het feit dat het bestuur zelf verantwoordelijk is voor de punitieve handhaving van wetten waardoor uitvoering en handhaving in één hand komen, dat het bestuur bij de handhaving van bijzondere wetgeving over meer inhoudelijke deskundigheid beschikt dan het openbaar ministerie, dat in sterke mate afhankelijk is van de informatie die door anderen aan haar wordt verstrekt.

In de tweede plaats wordt opgemerkt dat bij koninklijke boodschap van 22 juli 2004 een wetsvoorstel Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht bij de Tweede Kamer is ingediend (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nrs. 1–3). Dit wetsvoorstel bevat ook een regeling voor het model waarbij bestuurlijke boete en strafrecht beide van toepassing kunnen zijn. In dit verband kan voorts worden gewezen op het recente voorstel van wet, houdende wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van gebruiksnormen (Kamerstukken II 2004/05, 29 930, nrs. 1–3), dat voorziet in introductie van de bestuurlijke boete in de Meststoffenwet. Het daar gekozen model, waarin de nadruk komt te liggen op handhaving door bestuurlijke boetes maar waarbij het strafrecht als vangnet blijft dienen voor ernstige of herhaalde overtredingen, leent zich ook voor toepassing in het kader van het onderhavige wetsvoorstel.

Gelet op de positieve ervaringen op aanpalende terreinen, het gegeven dat inmiddels een algemene regeling voor de bestuurlijke boete, weliswaar in ontwerp, voorhanden is én gelet op het feit dat de bestuurlijke boete inmiddels ook op andere beleidsterreinen haar intrede heeft gedaan, ligt het in de rede het instrument bestuurlijke boete ook op het terrein van gewasbeschermingsmiddelen en biociden te introduceren.

Er wordt voldaan aan de criteria van de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten voor de vaststelling of bepaalde gedragingen in aanmerking komen voor bestraffing door bestuurlijke boeten, die zijn opgenomen in haar rapport «Handhaving door bestuurlijke boeten» van 12 januari 1994. Het kabinet heeft zich destijds met deze criteria verenigd (Kamerstukken II 1993/94, 23 400 VI, nr. 48). Steun wordt voorts gevonden in het recentere kabinetsstandpunt, naar aanleiding van het rapport van de Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving «Handhaven op niveau», en in de indicaties voor de toepassing van de bestuurlijke boete die in dat kabinetsstandpunt zijn opgenomen (Kamerstukken II 1999–2000, 26 800 VI, nr. 67, blz. 8 e.v.). Tot slot wordt steun gevonden in de op 21 april 2004 door de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer verzonden nota inzake de bevordering van de bruikbaar-

heid van de rechtsorde (Kamerstukken II 2003/04, 29 279, nr. 9). Daarin wordt aangegeven dat gestreefd wordt naar een grotere rol voor bestuurlijke handhaving, waaronder handhaving door bestuurlijke boete, ter ontlasting van het strafrechtelijk apparaat en de rechterlijke macht.

Toetsing aan de criteria en indicaties van genoemde rapporten en kabinetsstandpunten levert het volgende op.

1. Er is sprake van regels met een relatief geringe normatieve lading. In de regel veroorzaakt overtreding van de gebruiksnormen voor gewasbeschermingsmiddelen en biociden veelal geen direct letsel aan personen of omvangrijke schade aan goederen. De individuele overtredingen leiden over het algemeen ook niet tot grote maatschappelijke verontrusting of een geschokte rechtsorde. Daar waar dat anders is, omdat bijvoorbeeld sprake is van ernstige of herhaalde vormen van onverantwoord middelengebruik, blijft in het voorgestelde sanctioneringssysteem de mogelijkheid van inzet van het strafrecht bestaan.
2. De betrokken normen zijn zodanig duidelijk omschreven, dat het mogelijk is om in de praktijk een vaste gedragslijn te ontwikkelen die een relatief eenvoudige en efficiënte uitvoering waarborgt. Voor de vaststelling of de betrokken bepalingen zijn overtreden, zal over het algemeen niet teruggevallen behoeven te worden op de bijzondere bevoegdheden die bij de opsporing van strafbare feiten gelden. Het feit dat er bij de vaststelling van de omvang van de overschrijding van de normen, afhankelijk van de aard van het bedrijf of de onderneming, zekere marges kunnen gelden waarbinnen de overtreding niet aanmerkelijk kan worden gemaakt en het feit dat op voorhand de aard van de toegelaten bewijsstukken niet volledig wettelijk kan worden vastgelegd, staan aan de geschiktheid van de bestuurlijke boete als handhavinginstrument niet in de weg. Deze bewijsvraagstukken zijn onlosmakelijk verbonden met punitief gehandhaafde wetgeving en wat dat betreft onderscheidt de wetgeving op het terrein van gewasbeschermingsmiddelen en biociden zich niet van andere wetgeving.
3. De transparantie en consistentie van het sanctiestelsel als geheel kan worden verzekerd door heldere afspraken te maken met het openbaar ministerie over het handhavingsbeleid en de strafvorderingsrichtlijn, en de daadwerkelijke uitvoering daarvan te bewaken in een vaste overlegstructuur waarin zijn vertegenwoordigd het functioneel parket van het openbaar ministerie, de Algemene Inspectiedienst (AID) van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de VROM-Inspectie (VI) van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de Arbeidsinspectie (AI) van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) die handhavingstaken vervult voor zowel het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit als het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de diensten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, de waterschappen en de betrokken departementen. Het streven is erop gericht om voor de inwerkingtreding van deze wet een handavingsdocument op te stellen, waarin het handhavingsbeleid verder is uitgewerkt. Door de in het handavingsdocument neer te leggen afspraken zal worden verzekerd dat bij de ernstige feiten waarbij het strafrecht wordt ingezet naventante straffen en bijkomende maatregelen worden gevorderd, die zwaarder uitpakken dan de bestuurlijke boete. De maxima voor de bestuurlijke boetes zijn in het voorgestelde artikel 97 van het wetsvoorstel afgestemd op de maximale strafrechtelijke boetes die voor overtreding van de betrokken bepalingen op grond van de Wet op de economische delicten kunnen worden gevorderd. Daarbij zij aangetekend dat op grond van die laatste wet nog afzonderlijk het ten onrechte genoten economische

- voordeel kan worden ontnomen, terwijl dat bij de bestuurlijke boete een element is dat is verwerkt in de tariefstelling.
4. De overtredingen lenen zich ervoor om met vaste tarieven te bestraffen. In het voorgestelde artikel 97 zijn de maximumbedragen voor de bestuurlijk boetes vastgelegd. Het ligt daarnaast in de rede in overleg met de verschillende betrokken departementen beleidsregels vast te stellen waarin de hoogte van de bestuurlijke boetes voor de diverse overtredingen nader wordt bepaald.
  5. Er is geen uitvoerige documentatie met het oog op recidive nodig. Recidive, in de zin van een herhaalde overtreding van dezelfde bepalingen, leidt bij de kernbepalingen (artikelen 19 tot en met 22) niet tot de toepassing van hogere tarieven. Is bij herhaling voor hetzelfde feit een bestuurlijke boete opgelegd en leent een volgende overtreding zich voor strafrechtelijke afdoening (zie hierna), dan is de «boetegeschiedenis» eenvoudig herleidbaar in de administratie van de toezichthoudende instanties.
  6. Is sprake van overtreding door of ten dienste van een criminele organisatie of mochten ingrijpende dwangmiddelen nodig zijn voor de vaststelling van de overtreding, dan zal in dat specifieke geval kunnen worden teruggevallen op het strafrechtelijke spoor (zie hierna). In het algemeen volstaan voor de vaststelling van overtreding van de betrokken bepalingen de bevoegdheden die in het kader van het toezicht op grond van de Algemene wet bestuursrecht gelden.
  7. De AID alsmede de andere onder punt 3. genoemde handhavingsinstanties beschikken over de nodige expertise om punitief te kunnen handhaven, en beschikken over een bijzondere expertise waar het de onderhavige wetgeving betreft. De VWA en de AI beschikken reeds over ervaring met de oplegging van bestuurlijke boetes, de Algemene Inspectiedienst heeft ruime ervaring met het uitoefenen van de transactiebevoegdheid bij onder meer overtredingen van de wetgeving inzake gewasbeschermingsmiddelen en biociden; voor dit laatste zij verwezen naar artikel 2, onderdeel e, van het Transactiebesluit milieudelicten (Stb. 2000, 320).
  8. Het risico van accentverschuiving naar repressie ten koste van preventie of herstelsancties, waar preventie of herstel mogelijk zou zijn, speelt in casu gelet op de aard van de bepalingen over het algemeen niet, evenmin als ongewenste gevolgen van een monopoliepositie bij sanctietoepassing. In zich daartoe lenende situaties kan overigens door of namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit of, voor zover het biociden betreft, de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, ook het instrument van bestuursdwang worden ingezet, onder welke bevoegdheid de last onder dwangsom is begrepen.
  9. Goede informatievoorziening tussen toezichthouders en handhavers kan bij de onderscheiden diensten van de betrokken ministeries en in relatie tot het openbaar ministerie worden verzekerd door handhaving-afspraken en een vaste overlegstructuur. Er is sprake van een langdurige samenwerkingservaring.

### *3.2.2 Overige bestuursrechtelijke handhaving*

Bestuursrechtelijke handhaving op grond van dit wetsvoorstel behelst naast de bestuurlijke boete de mogelijkheid tot intrekking van een toelating (artikelen 41 en 68), het intrekken van een bewijs van vakbekwaamheid of vergunning (artikel 85) alsmede de bevoegdheid tot bestuursdwang, neergelegd in artikel 86 van het wetsvoorstel.

De intrekking van een toelating van een gewasbeschermingsmiddel of biocide vormt een bevoegdheid van het college ingeval niet meer wordt voldaan aan de wettelijke voorschriften met betrekking tot de toelating. De bevoegdheid bestuursdwang toe te passen impliceert tevens de

bevoegdheid een last onder dwangsom op te leggen. Het ligt in de lijn der verwachting dat dit instrument in bepaalde situaties een nuttige functie zal kunnen vervullen, bijvoorbeeld om herhaling van een eenmaal gepleegde overtreding tegen te gaan. In de last zou dan kunnen worden bepaald, dat de overtreder bij elke volgende overtreding een dwangsom verbeurt. De bevoegdheid bestuursdwang toe te passen berust bij de betrokken minister, maar kan desgewenst op basis van mandaat ook aan anderen toekomen.

Daarnaast valt te wijzen op de artikelen 111 tot en met 116 van het wetsvoorstel, waarin een regeling is opgenomen voor het algemeen verbindend verklaren van privaatrechtelijke afspraken. Hierbij geldt als uitgangspunt, dat de partijen voor wie de afspraken gelden, onderling zélf de naleving van deze afspraken moeten afdwingen (artikel 115). Hieraan doet niet af, dat betrokkenen de minister kunnen verzoeken een onderzoek naar de naleving in te stellen op grond van het voorgestelde artikel 116.

### **3.3. Strafrechtelijke handhaving**

De kern van deze wet is gelegen in het verbod een gewasbeschermingsmiddel of een biocide af te leveren en toe te passen, indien op grond van een voorafgaand onderzoek niet is vastgesteld dat het middel voldoende werkzaam is en dat bij de toepassing van het middel geen onaanvaardbare effecten optreden. Daartoe voorziet artikel 20 van de wet in een verbod niet-toegelaten middelen op de markt te brengen, voorhanden of in voorraad te hebben, binnen Nederland te brengen of te gebruiken. Hoofdstukken 4 en 5 van de wet bevatten vervolgens de voorwaarden voor toelating. Deze voorwaarden hebben betrekking op de werkzaamheid van het middel, de volksgezondheid, het milieu en de arbeidsveiligheid. Gelet op de belangen die de wet- en regelgeving met betrekking tot gewasbeschermingsmiddelen en biociden beoogt te beschermen, moeten overtredingen van in deze regelgeving gegeven voorschriften worden opgevat als ernstige feiten. Dergelijke overtredingen vergen een passende reactie, waaraan ook nadrukkelijk een bestraffend element verbonden behoort te zijn.

Hoewel bestraffing door middel van bestuurlijke boetes het uitgangspunt zal zijn, blijft een rol voor het strafrecht zonder meer aangewezen in ieder geval waar het gaat om aanmerkelijke en opzettelijke vormen van illegaal middelengebruik. Te denken valt aan moedwillige overtredingen die leiden tot ernstig lichamelijk letsel of de dood van personen, of die ernstige gevolgen voor het milieu hebben. Ook ingeval van recidive ligt een strafrechtelijke aanpak in de rede. In het nog op te stellen handavingsdocument zullen hierover concrete afspraken worden gemaakt.

De strafrechtelijke handhaving loopt via de Wet op de economische delicten. Overtredingen van de centrale verbodsbepalingen van deze wet worden ingedeeld in de zwaarste strafcategorie in de Wet op de economische delicten, gelet op de gevolgen die overtreding van de wettelijke bepalingen kunnen hebben. Dit is in lijn met de hoogte van de strafmaat ingeval van overtredingen van vergelijkbare voorschriften op andere terreinen binnen het milieurecht, zoals in het kader van de Wet milieugevaarlijke stoffen.

### **3.4. Privaatrechtelijke handhaving**

Het wetsvoorstel bevat in het voorgestelde artikel 88 een bepaling die het voor de overheid gemakkelijker maakt om door de overheid gemaakte kosten van beheer, verwijdering of vernietiging van gewasbeschermingsmiddelen of biociden ten aanzien waarvan gehandeld is in strijd met de wet, langs privaatrechtelijke weg te verhalen op degene die voor die

kosten verantwoordelijk of aansprakelijk is te houden. Met name is niet vereist dat er sprake moet zijn geweest van onrechtmatig handelen op het tijdstip waarop de kosten zijn gemaakt.

In combinatie met de in artikel 18 opgenomen algemene zorgplichtbepaling beschikt de overheid over een extra handvat om wetsovertredingen aan te pakken en de daarbij ontstane schade of de ter voorkoming of herstel daarvan gemaakte kosten te verhalen.

### **3.5. Toezicht op de naleving en opsporing**

Het toezicht op de naleving van de wettelijke bepalingen zal op grond van het voorgestelde artikel 82 plaatsvinden door ambtenaren van de betrokken ministeries. De betrokken ministers zijn belast met de aanwijzing van toezichthouders. Deze toezichthouders zullen kunnen beschikken over alle in afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht genoemde bevoegdheden, uitgebreid met de bevoegdheid tot het betreden van een woning (artikel 84).

In ieder geval zullen de Algemene Inspectiedienst en de VROM-inspectie, evenals dat thans het geval is, worden belast met de opsporing van strafbare feiten. Bij de uitoefening van deze taak zullen deze inspectiediensten nauw samenwerken met andere inspecties, zoals de Arbeidsinspectie. De Algemene Inspectiedienst beschikt op jaarbasis over 44 fte's voor het verrichten van handhavingsonderzoeken op het gebied avn gewasbescherming. De onderzoeken leverden over de periode van 1999 tot en met 2003 jaar gemiddeld 350 tot 500 processen-verbaal per jaar op.

### **3.6. Vervolgafspraken**

Over de inzet van het strafrecht en de afstemming tussen de verschillende vormen van handhaving (bestuursrechtelijk, civielrechtelijk en strafrechtelijk) zullen in overleg met het Openbaar Ministerie nadere afspraken worden gemaakt. Hiertoe zal door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in samenwerking met de verschillende diensten die bij de handhaving van de wet betrokken zijn en het Openbaar Ministerie, een handavingsdocument worden opgesteld.

In dit document zal aandacht worden besteed aan de achtergronden en de doelstellingen van de onderhavige wet, de verschillende verantwoordelijkheden bij de handhaving en de gevolgen voor het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht. Tevens zal een analyse worden gemaakt van de kans op overtreding van de wettelijke voorschriften.

Tegelijkertijd met het handavingsdocument zal een richtlijn voor de strafvordering opgesteld worden; beide documenten zullen ter goedkeuring en definitieve vaststelling aan het College van procureurs-generaal worden voorgelegd.

Ter zake van de hoogte van de bestuurlijke boete zullen voor de afzonderlijke bepalingen per overtreding of per categorie van overtredingen beleidsregels worden vastgesteld. Dit ter aanvulling op de in het wetsvoorstel genoemde maximumbedragen.

## **HOOFDSTUK 4. UITVOERING EN EFFECTEN**

### **4.1. Bedrijfseffecten**

Het onderhavige wetsvoorstel richt zich, evenals de Bestrijdingsmiddelenwet 1962, voor wat betreft gewasbeschermingsmiddelen op in totaal circa 80 000 ondernemers, die zich geheel, of als onderdeel van de bedrijfsvoering, bezighouden met de productie van voedsel-, voeder- en siergewassen (bron: LEI, cijfers over 2003). De regels richten

zich voorts op houders van toelatingen – in hoofdzaak producenten van gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

Voor biociden zijn er ongeveer 300 toelatinghouders. Verder zijn er handelaren in die middelen (circa 85 voor gewasbeschermingsmiddelen), bedrijven die voor derden bestrijdingswerkzaamheden uitvoeren, waaronder circa 5100 hoveniersbedrijven en 900 loonwerkbedrijven. Bijna 2000 personen gebruiken biociden voor bestrijding van dierplagen, voor wering van houtrotveroorzakende schimmels en voor het gassen van producten, dan wel ladingen. Een hondertal bedrijven houdt zich bezig met het aanbrengen van aangroeiwerende verven op scheepshuiden. Verder wordt gebruik gemaakt van biociden in koelwaterreservoirs, als legionelabestrijder en als desinfectans in ziekenhuizen.

De kosten die het bedrijfsleven ondervindt ingevolge de wet zijn te onderscheiden in administratieve lasten en overige kosten.

#### *4.1.1. Administratieve lasten*

De administratieve lasten die de wet en de op de wet gebaseerde lagere regelgeving voor bedrijven met zich brengt, betreffen in concreto de volgende verplichtingen.

Voor (kandidaat)houders van een toelating en houders van een vrijstelling:

1. Opstellen van een aanvraagformulier voor indienen van een aanvraag voor een toelating of vrijstelling bij het college (diverse vormen van toelating, verlenging daaronder begrepen).
2. Informeren van het college over nieuwe gegevens die van belang zijn om de wenselijkheid van herziening van een toelating te kunnen beoordelen.
3. Informeren van het college over de wijze waarop voorschriften over uitbreiding van een toelating worden bekendgemaakt.
4. Informeren van betrokken ministers over afgeleverde gewasbeschermingsmiddelen.
5. Meewerken aan visitatie door controlerende en toezichthoudende instanties.

Voor handelaren:

1. Doen van een aanvraag voor verkrijging van een bewijs van vakbekwaamheid.
2. Informeren van betrokken ministers over afgeleverde gewasbeschermingsmiddelen.
3. Meewerken aan visitatie door controlerende en toezichthoudende instanties.
4. Registreren van ingevoerde gewasbeschermingsmiddelen of biociden die in Nederland niet zijn toegelaten.

Voor gebruikers, (voor zover betreft middelen niet toegelaten voor particulier gebruik):

1. Doen van een aanvraag voor verkrijging van een bewijs van vakbekwaamheid.
2. Informeren overheidsdiensten over gebruik bepaalde gasvormige bestrijdingsmiddelen.
3. Meewerken aan visitatie door controlerende en toezichthoudende instanties.
4. Registreren van ingevoerde gewasbeschermingsmiddelen of biociden die in Nederland niet zijn toegelaten.

De administratieve lasten voortkomend uit de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 en de daarop gebaseerde uitvoeringsvoorschriften zijn in opdracht



van ministerie van LNV laatstelijk vastgesteld in 2003<sup>1</sup>. In totaal bedroegen die 2,3 miljoen euro.

Daarin zijn een eventuele verplichting tot het opstellen van een gewasbeschermingsplan en het bijhouden van een logboek niet meegenomen. Dit zijn administratieve lasten die voortvloeien uit het Besluit beginselen geïntegreerde gewasbescherming dat per 1 januari 2005 in werking is getreden. Deze lasten zijn bepaald op 4 miljoen euro. Bij deze meting zijn ook niet betrokken het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij en het Besluit Glastuinbouw, aangezien deze besluiten slechts mede zijn gebaseerd op de Bestrijdingsmiddelenwet 1962, door dit wetsvoorstel niet worden gewijzigd en de daarin genoemde maatregelen slechts voor een beperkt deel zien op gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

Ca 1,9 miljoen euro van bovengenoemd bedrag van 2,3 miljoen euro betreft administratieve verplichtingen die moeten worden vervuld in het kader van een toelatingsaanvraag, of het behoud van een toelating. Deze lasten worden gedragen door een kleine groep van overwegend grote industriële bedrijven. Het resterende bedrag van ca 0,4 miljoen euro betreft in hoofdzaak lasten die samenhangen met de aanvraag van een vergunning voor bedrijfsmatig gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en voor grondontsmetting.

De administratieve lasten die samenhangen met de toelating zijn geheel terug te voeren op verplichtingen die lidstaten ingevolge de richtlijnen zijn opgelegd. Zoals eerder aan de Tweede Kamer bericht zijn de mogelijkheden die lasten te beperken maximaal benut (Kamerstukken II 2003–2004, 27 858, nr. 47). Voor zover de richtlijnen nog ruimte bieden voor de lidstaten om bepaalde onderwerpen nader in te vullen of uit te werken, zal hierover eerst bij het opstellen van de lagere regelgeving op grond van dit wetsvoorstel een besluit worden genomen. Het wetsvoorstel zelf bevat niet meer dan het kader waarmee aan de dwingende verplichtingen van de richtlijnen kan worden voldaan. Mocht er dus derhalve met betrekking tot de toelating toch nog enige winst zijn te boeken, dan zal dat pas bij het opstellen van de lagere regelgeving duidelijk worden.

Wel bleken mogelijkheden aanwezig de lasten te verminderen die zijn verbonden aan het bedrijfsmatig gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Voorheen was daarvoor een vergunning nodig. De Plantenziektkundige Dienst (PD) van het Ministerie van LNV verstreekte die vergunning als de aanvrager met een zogeheten getuigschrift kon aantonen de vereiste scholing te hebben gevolgd. Het getuigschrift wordt automatisch thuisgestuurd, indien men voldoende bijscholing heeft gevolgd. Het nieuwe stelsel kent niet langer de noodzaak bij de PD een vergunning aan te vragen. In plaats daarvan zal kunnen worden volstaan met een bewijs van vakbekwaamheid dat hetzelfde karakter heeft als eerdergenoemd getuigschrift. Een dergelijk stelsel bestond voorheen al voor biociden. Voor beide categorieën van middelen geldt nu dus hetzelfde systeem. Ook het bewijs van vakbekwaamheid wordt automatisch toegestuurd zodra iemand voldoende scholing heeft gevolgd.

Per jaar dienen circa 10 000 personen hun document te verlengen. Uitgaande van een tijdwinst van 20 minuten en een uurtarief van 30 euro, levert de vereenvoudiging van de procedure een administratieve lastenverlichting op van 100 000 euro per jaar. De administratieve lasten die samenhangen met deze verplichting zijn daarmee tot nul teruggebracht.

Voor wat betreft het vergunningstelsel voor grondontsmetting, wordt onderzocht of het doel dat daarmee wordt beoogd, niet evenzeer op andere, minder belastende wijze kan worden bereikt. Bij de uitwerking van

---

<sup>1</sup> Inventarisatie nulmeting Bestrijdingsmiddelen, Economisch Instituut voor Midden- en Kleinbedrijf (Zoetermeer 1-4-2003).

de lagere regelgeving zal het resultaat van dit onderzoek worden gerapporteerd.

Naar verwachting zal eind 2005 een wijziging van het Besluit Glastuinbouw in werking treden die er onder meer toe zal leiden dat de verplichting vervalt jaarlijks een teeltplan op te stellen. Daarnaast zal niet langer vierwekelijks behoeven te worden gerapporteerd over bereikte resultaten, maar jaarlijks. Voor betreffende glastuinbouwers levert dat jaarlijks een administratieve lastenverlichting op van ca 1,7 miljoen euro.

In paragraaf 2.3.1.5.2. is uiteengezet dat zowel in het kader van de toelating als in het kader van de arbeidsomstandighedenwetgeving, voorschriften kunnen worden gegeven die tot doel hebben gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen of biociden te beschermen. In het kader van dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om het college een nadere beoordeling te laten uitvoeren om de belasting van de gebruiker van gewasbeschermingsmiddelen en biociden in verband met het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen te minimaliseren. Dit betekent voor het college een mogelijk iets grotere beoordelingslast, onder gelijktijdige forse vermindering van de lasten voor werkgevers ingevolge de Arbeidsomstandighedenwet 1998. De lasten voor de werkgevers bestaan uit de verplichting voor tot het opstellen van een risico-inventarisatie en -evaluatie, inclusief plan van aanpak volgens de arbeidshygiënische strategie. De administratieve lasten hiervan bedragen naar schatting 225 euro per jaar per bedrijf, uitgaande van een uurtarief van 45 euro.<sup>1</sup> Op basis van circa 40 000 bedrijven komt dit neer op een totale jaarlijkse last van 9 miljoen euro.

Door het college in het kader van de toelating gebruiksvoorschriften te laten stellen in plaats van een aanvullende risico-inventarisatie en evaluatie per bedrijf te verlangen, kan derhalve een forse besparing van de administratieve lasten per bedrijf worden gerealiseerd. De kosten voor de beoordeling van een toelating door het CTB kunnen hierdoor licht stijgen. In eerste instantie zal het CTB zich kunnen baseren op de bestaande dossiereisen waardoor deze stijging voor zowel het CTB als de bedrijven verwaarloosbaar is. Voor zover er nieuwe dossiereisen gesteld gaan worden zal bij de opstelling van de lagere regelgeving een nadere kwantificering van de lasten worden gegeven.

Eventuele andere mogelijkheden lasten te verlagen, onder meer ten aanzien van registratie- en administratieverplichtingen, zullen worden bezien in het kader van de opstelling van de lagere regelgeving op grond van deze wet.

#### *Advies van het college toetsing administratieve lasten (Actal)*

Het college toetsing administratieve lasten (Actal) heeft in zijn advies van 2 juni 2005 positief geoordeeld over de onderbouwing van de administratieve lasten van het wetsvoorstel en heeft geadviseerd om het wetsvoorstel in te dienen.

Wel verzoekt Actal aan om bij de eerstkomende meting van administratieve lasten ook de lasten als gevolg van het uitvoeren van onderzoek naar de duurzame gevolgen van gewasbeschermingsmiddelen en biociden ten behoeve van de toelating mee te nemen.

Hieraan zal gevolg worden gegeven.

Voorts adviseert Actal om op Europees niveau een vereenvoudiging van de procedures voor toelating te bepleiten, in het bijzonder voor middelen met een gering risico. Ook zou de regering zich op Europees niveau moeten inspannen voor een meer centrale toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

De thans aangekondigde herziening van de gewasbeschermingsrichtlijn

<sup>1</sup> Berekend op basis van de nulmeting administratieve lasten Arbeidsomstandighedenwet 1998, verzonden aan de Tweede Kamer bij brief van 28 november 2002, Kamerstukken II 2002/03, 24 036, nr. 271.

biedt naar het oordeel van de regering de gelegenheid om beide onderwerpen te bespreken.

Tot slot neemt de regering zich conform het advies van Actal voor om bij de opstelling van de lagere regelgeving kritisch te kijken naar mogelijkheden om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven te verminderen en hierbij aandacht te besteden aan mogelijkheden om ICT-toepassingen hiervoor te gebruiken.

#### *4.2.1. Overige kosten*

De feitelijke kosten die het bedrijfsleven moet maken om te kunnen voldoen aan de bij of krachtens dit wetsvoorstel gestelde regels zijn vele malen hoger dan de administratieve lasten. Hoog zijn vooral de kosten die producenten van gewasbeschermingsmiddelen en biociden moeten maken om onderzoeksgegevens te verkrijgen die het CTB nodig heeft om een verzoek om toelating van een middel te kunnen beoordelen.

Voor gebruikers van en handelaren in gewasbeschermingsmiddelen en biociden zijn met name de uitgaven relevant die samenhangen met de scholing die is vereist om in aanmerking te komen voor een bewijs van vakbekwaamheid in de omgang met gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

De regels die in dit wetsvoorstel zijn neergelegd voor de beoordeling van verzoeken om toelating, en daarmee ook de kosten daarvan, worden in hoge mate bepaald door internationale regelgeving. Aanvullende nationale eisen plaatsen het bedrijfsleven veelal voor extra kosten. In het kader van het huidige regeringsbeleid om de beoordeling zo veel mogelijk op EU-conforme leest te schoeien, zijn aanvullende nationale regels de afgelopen jaren zoveel mogelijk geschrapt. Het besluit tot herprioritering, de vereenvoudigde uitbreidingstoelating, de vrijstellingsregeling voor knelpunten en de beoordeling van bepaalde middelen op basis van expert judgement, behoren tot de belangrijkste maatregelen die in dit kader zijn genomen. Er is niet nader onderzocht hoeveel het bedrijfsleven hierdoor op beoordelingskosten bespaart, maar een bedrag van een miljoen euro per jaar is dit vrijwel zeker.

Het bewijs van vakbekwaamheid en de daarmee verbonden eisen ten aanzien van kennis en vakbekwaamheid bij personen die gewasbeschermingsmiddelen en biociden gebruiken, is een verplichting die de beide richtlijnen op dit moment niet voorschrijven. Het voorstel van de Europese Commissie voor de Thematische strategie duurzaam gebruik bestrijdingsmiddelen voorziet evenwel in maatregelen van die strekking. Omdat verwacht wordt dat de richtlijn op dat onderdeel te zijner tijd gewijzigd zal worden, is besloten deze verplichting in de nieuwe wet over te nemen. Mede een rol heeft daarbij gespeeld dat het georganiseerde bedrijfsleven in het kader van een recente peiling nadrukkelijk heeft verzocht het huidige stelsel met verplichte bijscholing te handhaven. Ook voor biociden zijn dergelijke maatregelen in het vooruitzicht gesteld.

Het wetsvoorstel, indien eenmaal wet, brengt voor het bedrijfsleven geen verdere wijziging ten aanzien van de overige kosten met zich mee.

## **4.2 Uitvoeringslasten**

Uitvoeringstaken ingevolge het wetsvoorstel berusten vrijwel uitsluitend bij het College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen. De uitvoering van de in artikel 4 van het wetsvoorstel genoemde taken vergt 56 fte's (cijfer 2005). De hiermee gemoeide kosten zijn verdisconteerd in de tarieven voor de onderscheiden werkzaamheden van het college. Het

wetsvoorstel leidt niet tot wijzigingen in de uitvoeringslasten van het college.

Een beperkte uitvoeringstaak berust bij de Plantenziektkundige Dienst, voorzover betrekking hebbend op de uitvoering van een vergunningstelsel voor grondontsmettingsmiddelen, alsmede een regeling voor de erkenning van bedrijven die zijn gekwalificeerd voor uitvoering van deugdelijkheidsonderzoek. Met deze taken zijn 2 fte's gemoeid. De kosten zijn voor rekening van de desbetreffende bedrijven.

Door de procedure voor verkrijging van een bewijs van vakbekwaamheid te vereenvoudigen is de uitvoeringslast van de Plantenziektkundige Dienst met ca 3 fte's verminderd.

Daarnaast rust onder de huidige regelgeving bij de Arbeidsinspectie een uitvoeringstaak met betrekking tot de afgifte van bewijzen van deskundigheid voor het uitvoeren van gassing. Deze taak omvat naar schatting 2 fte's, bestaande uit een administratieve kracht en een inspecteur voor examinering. Deze taak komt voor de Arbeidsinspectie te vervallen.

Mede op de onderhavige wet is gebaseerd het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij. Hiermee is een uitvoeringslast van 0,8 fte voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en van 3 fte voor het RIZA gemoeid.

### **4.3 Handhavingslasten**

Net als onder de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 zal de handhaving van het onderhavige wetsvoorstel door samenwerking van handhavingsinstanties van verschillende departementen gestalte moeten krijgen. Uitgaande van de cijfers over 2003 bedraagt de handhavingsinspanning van de betrokken instanties als volgt:

**AID:** 44 fte's

**VWA:** 20 fte's

**AI:** 1 fte

**VI:** 4,5 fte's

**Waterschappen:** 87 fte's ten behoeve van het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij.

### **4.4. Gevolgen voor de rechterlijke macht**

Verwacht wordt dat met de introductie van de bestuurlijke boete op jaarbasis sprake zal van circa 600 zaken, waarvan er 400 met een bestuurlijke boete en 200 strafrechtelijk worden afgedaan.

Gelet op de potentiële hoogte van de boetes is de verwachting dat in 30% van de gevallen bezwaar zal worden gemaakt tegen een opgelegde bestuurlijke boete. Hiervan leidt ongeveer een derde tot het instellen van beroep. Het verwachte aantal hoger beroepen wordt vervolgens ingeschat op een derde van het aantal beroepen.

Voor strafzaken bedraagt het beroepspercentage thans 15%. Aangezien met name meer ernstige en gecompliceerde zaken in de toekomst nog strafrechtelijk zullen worden afgedaan, wordt rekening gehouden met een lichte toename van het aantal beroepen tot een percentage van 20%. Hiervan gaat naar verwachting een kwart in hoger beroep.

Op basis van deze verwachtingen heeft de Raad voor de rechtspraak een inschatting van de werklust voor de rechterlijke macht gemaakt. In zijn advies van 22 april 2005 komt de Raad tot de volgende bevindingen: Het wetsvoorstel leidt ten aanzien van het beroep tegen besluiten inhoudende bestuurlijke boeten tot een extra instroom van 80 zaken in eerste aanleg bij de rechtbank en 13 zaken in hoger beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). De Raad claimt voor deze extra zaakinstroom € 829 840 voor een periode van vijf jaar na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel leidt ten aanzien van de strafzaken tot een afname in de instroom van 20 zaken bij de rechtbanken en 6 zaken bij de gerechtshoven. De Raad berekent voor de afname van de zaaksinstroom een besparing van € 94 270. De besparing geldt eveneens voor een periode van vijf jaar na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Voor een toelichting met betrekking tot de ingevolge deze wet openstaande beroeps-mogelijkheden wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 119.

## **HOOFDSTUK 5. COMMENTAAR MAATSCHAPPELIJKE ORGANISATIES**

Het wetsvoorstel is in de voorbereidingsfase een meerdere keren besproken met een groot aantal maatschappelijke organisaties, waarbij onder meer gereageerd kon worden op concepten voor een wetsvoorstel. Vervolgens is het wetsvoorstel op 22 april 2005 voor officieel commentaar voorgelegd. Een reactie is ontvangen van:

- de Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO-Nederland),
- de Nederlandse Stichting voor Fytofarmacie (Nefyto),
- de Vereniging gewasbeschermingsspecialisten (Agrodis),
- Het Platform Biociden,
- de belangenorganisatie voor veredelingsbedrijven (Plantum NL),
- de Federatie Nederlands Vakverbond (FNV),
- de Vereniging van waterbedrijven in Nederland (VEWIN),
- de Unie van Waterschappen,
- de Stichting Natuur en Milieu,
- de belangenorganisatie voor Cultuurtechnische werken en grondverzet, Meststoffendistributie en Loonwerken in de Agrarische sector in Nederland (CUMELA) en
- de stichting Biologica.

Onderstaand worden de adviezen in de aangegeven volgorde besproken.

Door LTO-Nederland zijn enkele opmerkingen gemaakt die verband houden met het zogenaamd «level playing field», wat in dit geval impliceert dat Nederland in het kader van de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden ten opzichte van andere lidstaten van de Europese Unie geen strengere eisen of beoordelingsmaatstaven hanteert. In de eerste plaats betreft dit de in paragraaf 2.3.2.3 genoemde «technical guidance documents» die door experts van de lidstaten worden opgesteld. Deze documenten zijn naar hun aard niet juridisch bindend voor de lidstaten. Daaruit volgt al dat de individuele lidstaten volledig bevoegd en, gegeven de nationale verantwoordelijkheid voor een juiste toepassing van de voorwaarden voor de toelating, zelfs gehouden zijn om af te wegen in hoeverre en op welke wijze zij deze documenten in hun nationale toetsingskader zullen opnemen. In het licht van het door het kabinet onderschreven principe van een gelijk speelveld zal uiteraard terughoudend worden omgesprongen met de bevoegdheid om tot een aanvullende of afwijkende nationale invulling te komen, maar dit kan op voorhand niet categorisch worden uitgesloten. Aangezien in de praktijk is gebleken dat de onderwerpen waarop de technical guidance documenten betrekking hebben, beleidsmatige implicaties kunnen hebben op bijvoorbeeld het terrein van het milieu of de arbeidsomstandigheden, valt evenmin uit te sluiten dat ter zake beleidsregels of regels op een hoger niveau zullen worden gesteld.

Iets soortgelijks doet zich voor ten aanzien van de beoordelingsmethoden. Uiteraard verdient het de voorkeur dat er zoveel mogelijk gewerkt wordt met geharmoniseerde beoordelingsmethoden, maar bij gebreke hiervan valt niet te ontkomen aan het gebruik van beoordelingsmethoden die op nationaal niveau zijn vastgesteld. Ten aanzien van de specifieke Neder-

landse omstandigheden die in het kader van de beoordeling en toelating een rol kunnen spelen, geldt dat er van geval tot geval een afweging zal moeten worden gemaakt.

Anders dan LTO-Nederland is de regering van oordeel dat het onderhavige wetsvoorstel niet het juiste kader vormt om inhoudelijke wijzigingen in andere wetten door te voeren. Met het wetsvoorstel wordt niet meer beoogd dan een nieuw wettelijk kader te bieden waarmee kan worden voldaan aan de Europese regelgeving ten aanzien van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Dit houdt echter tevens in, dat in het kader van de toelating zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met aspecten van milieu, volksgezondheid en arbeidsomstandigheden. Het stelsel van toelating wordt derhalve zoveel mogelijk benut om tevens te kunnen voldoen aan bijvoorbeeld de doelstellingen op het gebied van arbeidsbescherming, zodat hierover ingevolge de Arbeidsomstandighedenwet 1998 geen nadere regels hoeven te worden gesteld. Dit geheel in lijn met de richtlijnen met betrekking tot gewasbeschermingsmiddelen en biociden die de lidstaten de bevoegdheid verschaffen om aan de toelating nadere voorschriften te verbinden die voortvloeien uit communautaire maatregelen op het gebied van de arbeidsomstandigheden. Het wekt dan ook enigszins bevreemding dat LTO-Nederland aan de ene kant stelt dat de Arbeidsomstandighedenwet 1998 moet terugtreden op het moment dat er in het kader van de toelating voorschriften ter zake van arbeidsbescherming worden gesteld, maar zich aan de andere kant ertegen verzet dat in het kader van de toelating invulling wordt gegeven aan een in de richtlijnen gegeven bevoegdheid tot het stellen van nadere voorschriften over ditzelfde onderwerp.

Evenals een aantal andere organisaties (Nefyto, Plantum NL en CUMELA) maakt LTO-Nederland bezwaar tegen een artikel op grond waarvan de aanwezigheid van een werkzame stof als bewijs geldt voor overtreding van het verbod op het gebruik van niet-toegelaten middelen. Mede naar aanleiding van deze bezwaren is het artikel geschrapt; in plaats daarvan is in artikel 1, tweede lid, van het wetsvoorstel een nadere omschrijving van het begrip «gebruiken» opgenomen. Voor een nadere toelichting van dit artikel wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

Nefyto is van oordeel dat het wetsvoorstel op een aantal punten niet voldoende beantwoordt aan de geformuleerde uitgangspunten. Hierover wordt het volgende opgemerkt. Het wetsvoorstel bevat het algemene kader ter voldoening aan de Europese regelgeving op het gebied van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Dit houdt in, dat de wet de hoofdlijnen regelt voor de toelating, het op de markt brengen en het gebruik van bedoelde middelen. Daarnaast bevat het wetsvoorstel bepalingen betreffende de instelling van het college dat met de toelating belast zal zijn en omtrent de handhaving. De nadere uitwerking van deze onderwerpen zal plaatsvinden in lagere regelgeving. Gegeven deze opzet is het onontkoombaar dat de wet de nodige flexibiliteit en ruimte moet bevatten om enerzijds daar waar nodig een nadere invulling te kunnen geven aan onderwerpen die in de richtlijnen niet uitputtend worden geregeld en anderzijds adequaat te kunnen inspelen op wijzigingen van die richtlijnen zonder daarbij telkens de wet te hoeven wijzigen. Uiteraard zal bij de opstelling van de lagere regelgeving kritisch gekeken moeten worden naar mogelijkheden tot vereenvoudiging en vermindering van de regel-druk.

Anders dan Nefyto veronderstelt, verschilt de werkingssfeer van het onderhavige wetsvoorstel niet wezenlijk van die van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962. De formulering van de verbodsbepalingen correspondeert in belangrijke mate met die van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962. Mogelijkheden tot versterking van de handhaving zijn al met de in hoofdstuk 3 aangehaalde Wet van 6 februari

2003 tot wijziging van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 doorgevoerd; het huidige wetsvoorstel bouwt daarop slechts voort.

Evenals LTO-Nederland en het Platform Biociden vraagt Nefyto aandacht voor de positie van het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden in relatie tot de aansturende ministeries. De verschillende opmerkingen wekken de suggestie dat er sprake zou zijn van een overmaat aan aansturing van en bemoeienis met de taken van het college. Naar het oordeel van de regering berust dit op een verkeerde perceptie.

Met de verzelfstandiging van het college is de verantwoordelijkheid voor het beleid inzake de toelating losgekoppeld van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van dat beleid. Gebleken is echter dat het in de praktijk voor de betrokken partijen niet altijd duidelijk is of iets tot de beleidsverantwoordelijkheid van de minister behoort, of tot de uitvoeringsverantwoordelijkheid van het met de toelating belaste college. Dit komt doordat bepaalde onderwerpen en discussies zowel een uitvoeringstechnische als een politieke component bevatten. De genoemde onduidelijkheid is in 2003 ook geconstateerd door de Algemene Rekenkamer. Tevens heeft de Rekenkamer toen geconcludeerd dat de aansturing van het college tekortschoot. De Rekenkamer heeft de aanbeveling gedaan zo spoedig mogelijk duidelijke afspraken vast te leggen over de verdeling van verantwoordelijkheid tussen ministeries en college alsmede zorg te dragen voor een duidelijker aansturing. In een reactie hebben de bewindspersonen toegezegd de gesignaleerde onduidelijkheid te zullen wegnemen door de communicatie tussen college en ministeries en met belanghebbenden te verbeteren en door zo nodig de bestaande afspraken aan te scherpen. Wat betreft de aansturing hebben de verantwoordelijke ministers aangegeven waar noodzakelijk voorzieningen te zullen treffen die de eenduidigheid, efficiëntie en effectiviteit van de aansturingrelatie kunnen verbeteren (Kamerstukken II 2002/03, 28 615, nrs. 1–2). Het wetsvoorstel bouwt slechts voort op de conclusies die destijds naar aanleiding van het Rekenkamerrapport zijn getrokken. Geredeneerd vanuit het belang van een strikte scheiding van beleid en uitvoering behoren de verantwoordelijke ministers hun verantwoordelijkheid te nemen wanneer zich in de uitvoering vragen voordoen die een beleidsmatige impact kunnen hebben. Zolang van een volledige harmonisatie op Europees niveau nog geen sprake is, zullen dergelijke vragen zich blijven voordoen. Anders dan Nefyto suggereert is er bij de vaststelling van beoordelingsmethoden en het al dan niet gebruiken van technische documenten nog steeds sprake van discretionaire ruimte voor de lidstaten; gewezen wordt op hetgeen hierover naar aanleiding van de opmerkingen van LTO-Nederland is opgemerkt. Gegeven de politieke en beleidsmatige verantwoordelijkheid voor de toelating, het op de markt brengen en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden behoren de verantwoordelijke ministers over voldoende bevoegdheden tot aansturing te beschikken. Het wetsvoorstel sluit op dit punt volledig aan bij de aanwijzingen 124a tot en met 124z van de Aanwijzingen voor de regelgeving die betrekking hebben op zelfstandige bestuursorganen. Ook is het wetsvoorstel afgestemd op het voorstel voor een Kadernet zelfstandige bestuursorganen (Kamerstukken I 2001/02, 27 426, nr. 276).

Uiteraard zal in de praktijk terughoudend gebruik worden gemaakt van de wettelijke mogelijkheid om de taakuitoefening van het college met het stellen van beleidsregels op grond van artikel 14 te beïnvloeden. Het is in plaats daarvan wenselijk dat er met het college goede werkafspraken worden gemaakt die in een protocol worden vastgelegd.

De scheiding tussen beleid en uitvoering komt in het wetsvoorstel verder tot uitdrukking doordat het college bevoegdheden krijgt om zelf een aantal uitvoeringsvoorschriften op te stellen. Wel geldt hiervoor het vereiste van een goedkeuring door de minister.

In de artikelen 117 en 118 van het wetsvoorstel is een algemene basis voor implementatie van Europese regelgeving opgenomen. Nefyto vreest dat met deze bepalingen afbreuk wordt gedaan aan de inzichtelijkheid van de wet. De bepalingen zijn aanvullend ten opzichte van de specifieke delegatiegrondslagen in het wetsvoorstel en zijn vooral bedoeld om een oplossing te bieden voor situaties waarin een specifieke wettelijke basis voor implementatie ontbreekt of waarbij sprake is van een zeer korte implementatietermijn die een snelle voorziening noodzakelijk maakt. Overigens kan hierbij niet van de wet worden afgeweken; er kunnen enkel ter implementatie nadere regels worden gesteld over onderwerpen die in de wet zijn geregeld. Het is dus zeker niet de bedoeling om iedere nieuwe richtlijn of verordening dan wel iedere wijziging van een bestaande richtlijn of verordening op grond van dit artikel te implementeren. Als vangnet voor onvoorziene situaties is de bepaling echter onmisbaar om een tijdige en adequate implementatie te kunnen waarborgen.

Het van Agrodix ontvangen commentaar kan worden beschouwd als een ondersteuning van het wetsvoorstel. De ten aanzien van de artikelen 73, 74 en 111 gemaakte opmerkingen sluiten aan bij datgene wat de regering met deze artikelen heeft beoogd. Uiteraard zal Agrodix worden betrokken bij de verdere uitwerking van één en ander.

Het Platform Biociden stelt enkele vragen ten aanzien van een aantal definities. Hiervoor geldt dat de definities bewust ruim zijn omschreven. Tegelijkertijd moeten zij natuurlijk in de context van het wetsvoorstel geplaatst worden. Naar verwachting zullen zich in de praktijk van de handhaving en de uitvoering geen noemenswaardige problemen voordoen als gevolg van de gekozen formuleringen. De opmerkingen van het Platform Biociden met betrekking tot de handhaving, de verbodsbepalingen, de relatie met het college en de lagere regelgeving sluiten grotendeels aan bij de hiervoor besproken commentaren van LTO-Nederland en Nefyto. Verwezen wordt naar wat hierover bij de bespreking van die commentaren is opgemerkt. Voorts is in de artikelsgewijze toelichting nader ingegaan op de verhouding tussen het in artikel 19 opgenomen verbod en artikel 74 met betrekking tot de in- en doorvoer. Naar aanleiding van de opmerking van het Platform Biociden met betrekking tot het voorgestelde artikel 126 is de toelichting op dit artikel verduidelijkt. Voorts is een aantal andere artikelen naar aanleiding van het commentaar van het Platform Biociden nogmaals kritisch bezien. Met betrekking tot de kleur- en reukstoffen en de voordelen van het gebruik merkt de regering op, dat hier bij het opstellen van de lagere regelgeving nader naar gekeken zal worden.

Door Plantum NL zijn opmerkingen gemaakt met betrekking tot het behandelen van zaaizaad dat bestemd is voor export met niet in Nederland toegelaten middelen, kleine toepassingen van gewasbeschermingsmiddelen in uitgangsmateriaal en de aanwezigheid van werkzame stoffen en de handhaving.

Het eerste punt hangt samen met een interpretatiekwestie: centrale vraag is of de behandeling van zaaizaad moet worden aangemerkt als een vorm van gebruik van een middel in Nederland waarvoor een toelating vereist is, of moet worden begrepen onder de uitzondering voor de productie en opslag van en de handel in middelen waarvan het gebruik in Nederland niet is toegestaan maar die bestemd zijn voor gebruik in een andere lidstaat (vgl. artikel 3 van de gewasbeschermingsrichtlijn). Vooralsnog zijn wij de mening toegedaan dat de behandeling van zaad met een gewasbeschermingsmiddel hier te lande een toelating vergt, ongeacht of dit zaad voor de export is bestemd. Wij zullen dit punt bij de andere lidstaten en de Europese Commissie aan de orde stellen, mede in het licht van de recente ontwerpvoorstellen voor een nieuwe Europese verordening met



betrekking tot gewasbeschermingsmiddelen, genoemd in de inleiding van deze memorie.

Met betrekking tot het tweede punt onderkent de regering dat ter behandeling van uitgangsmateriaal soms maar zeer beperkte hoeveelheden nodig zijn. Bezien zal worden in hoeverre de kosten voor de toelatingen voor kleine gebruiken in aanmerking kunnen komen voor financiering in het kader van het Fonds Kleine Toepassingen.

Ten aanzien van het derde punt wordt verwezen naar de bespreking van het commentaar van LTO-Nederland.

Naar aanleiding van de opmerkingen over het instrument van de algemeen verbindend verklaring van de FNV wordt opgemerkt dat het meewegen van bijvoorbeeld belangen van arbeidsbescherming niet zozeer aan de orde is bij het beoordelen van de representativiteit van de partijen die een onderlinge overeenkomst zijn aangegaan, maar eerder bij de afweging of een dergelijke overeenkomst zich leent voor een algemeen verbindend verklaring. Daarnaast beperkt de reikwijdte van het instrument zich thans tot de handel en opslag van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Voor zover een overeenkomst louter betrekking heeft op en gevolgen heeft voor de handel, valt niet in te zien waarom die overeenkomst niet alleen tussen vertegenwoordigers van handelaren kan worden afgesloten.

Voorts wordt benadrukt dat het onderhavige wetsvoorstel op geen enkele wijze afbreuk doet aan de betrokkenheid van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid indien onderwerpen in het geding zijn waarvoor deze primair verantwoordelijk is.

In het commentaar van de VEWIN en de Unie van Waterschappen wordt onder meer aandacht gevraagd voor de relatie met de zogenoemde Kaderrichtlijn Water. Het belang hiervan wordt volledig onderschreven. Bij de opstelling van de lagere regelgeving zal deze relatie dan ook nauwgezet worden bekeken. Dit geldt met name voor de algemene maatregelen van bestuur waarin de normen en voorwaarden voor de toelating en de bij de toelating te stellen voorschriften zullen worden uitgewerkt. Over de uitwerking van de maatregelen die in het kader van de implementatie van de kaderrichtlijn Water moeten worden getroffen en de vraag langs welk spoor dit het beste kan geschieden, zal met de Ministeries van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer naar verwachting nog vaak en intensief overleg plaatsvinden.

Voorts is conform de opmerkingen van beide organisatie in de memorie van toelichting tot uitdrukking gebracht dat ook hydrologische en bodemkundige omstandigheden aanleiding kunnen vormen om aanvullende voorschriften te stellen aan een wederzijdse erkenning (artikel 36). Hiermee wordt tevens voldaan aan een opmerking van de Stichting Natuur en Milieu met betrekking tot het ontbreken van een toelichting ter zake.

Met betrekking tot de openbaarheid van gegevens wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de voorgestelde artikelen 43 en 70. Gegeven het voor het onderhavige wetsvoorstel gekozen tijdspad is het in dit stadium niet mogelijk al rekening te houden met parallel lopende ontwikkelingen, zoals de herziening van de gewasbeschermingsrichtlijn. De herziening bevindt zich nog in een dusdanig prematuur stadium dat het niet goed mogelijk is daarop reeds nu te anticiperen. Uiteraard zullen de ontwikkelingen nauwgezet worden gevolgd zodat hierop gedurende de behandeling van het wetsvoorstel eventueel alsnog kan worden ingespeeld.

Tot slot wordt opgemerkt dat het wetsvoorstel geen belemmering vormt voor regionaal maatwerk respectievelijk gebiedsgericht beleid, voor zover de mogelijkheden hiertoe gebaseerd zijn op een medebewindsopdracht

ingevolge een bijzondere wet. In dit verband zij verwezen naar paragraaf 2.5.4. van deze memorie.

Zoals de Stichting Natuur en Milieu terecht opmerkt, zijn over de mogelijkheid tot het verlenen van vrijstellingen op grond van artikel 16aa van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 en tot herprioritering van bestaande werkzame stoffen op grond van artikel 25d van die wet prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Gewezen wordt op de brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 29 april 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 27 858, nr. 54). De algemene maatregelen van bestuur ingevolge de artikelen 28, tweede en derde lid, en 49, tweede en derde lid, van het wetsvoorstel zien onder meer op de vaststelling van de uniforme beginselen. Een facultatieve in plaats van een imperatieve bepaling, zoals blijkbaar door de Stichting Natuur en Milieu bepleit, zou naar het oordeel van de regering ten onrechte de indruk kunnen wekken dat ter zake sprake is van een discretionaire bevoegdheid, terwijl het om een verplichting op grond van de richtlijnen voor gewasbeschermingsmiddelen en biociden gaat. Het verheugt de regering tot slot dat de stichting zich positief toont over de opname van mogelijkheden tot bestuurlijke handhaving in het wetsvoorstel.

De door CUMELA en de stichting Biologica gemaakte, vaak vrij specifieke, opmerkingen zijn bij het nalopen van de tekst van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting meegenomen.

## **B. ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel 1**

In de begripsbepalingen van het wetsvoorstel is zoveel mogelijk aangesloten bij de definities in de gewasbeschermingsrichtlijn en de biocidenrichtlijn. In enkele gevallen is omwille van de leesbaarheid en begrijpelijkheid gekozen voor een afwijkende formulering.

Hierbij is mede gekeken naar de gehanteerde begripsomschrijvingen in de Bestrijdingsmiddelenwet 1962.

Overigens wordt het begrip «bestrijdingsmiddel» niet langer gebruikt; in plaats daarvan wordt telkens gesproken over gewasbeschermingsmiddel of biocide. Dit hangt samen met de keuze om gewasbeschermingsmiddelen en biociden elk een eigen plaats in de wet te geven. Dit pleit ervoor beide begrippen steeds afzonderlijk te noemen, wat ook in de citeertitel van de wet doorklinkt.

Beide begrippen zijn op een enkel onderdeel na conform de respectieve richtlijnen gedefinieerd. Anders dan in de richtlijnen bevat de voorgestelde definitie van gewasbeschermingsmiddelen en biociden ten aanzien van werkzame stoffen of preparaten niet de beperking «in de vorm waarin zij aan de gebruiker worden geleverd». De twee desbetreffende richtlijnen kennen deze beperking wel omdat het richtlijnen betreft ter bevordering van de interne markt; deze zien dan ook alleen op verhandelbare middelen. De toepasser van een middel moet er echter op kunnen vertrouwen dat alle door hem gebruikte middelen, zonder het formele onderscheid van al dan niet aan hem in de vorm van gewasbeschermingsmiddel of biocide geleverd, door de overheid een waarborg op deugdelijkheid en veiligheid hebben gekregen. Gevaarlijke stoffen als kalkzwavel en koolmonoxide zouden aan het toelatingsregime van de wet kunnen worden onttrokken, louter vanwege het feit dat zij vóór de toepassing ontstaan en derhalve in een andere vorm aan de gebruiker worden geleverd dan waarin zij worden toegepast. Om toch ten aanzien van deze

stoffen een vergelijkbare afweging te kunnen maken op het gebied van deugdelijkheid, arbeidsomstandigheden en milieueffecten zouden separate voorzieningen op grond van de categorale wetten moeten (gaan) gelden, hetgeen de consistentie niet ten goede zou komen. Uitgangspunt is immers dat alle relevante aspecten met betrekking tot milieu, volksgezondheid en arbeidsomstandigheden worden beoordeeld in één toelatingssystematiek.

#### *Eerste lid*

In de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 is een afbakening opgenomen op grond waarvan gewasbeschermingsmiddelen die meststof zijn in de zin van de Meststoffenwet 1947 of van de Meststoffenwet niet onder het toelatingsregime van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 vallen. Reden hiervoor was dat in de Meststoffenwet 1947 was voorzien in een separate toelatingsprocedure voor meststoffen. Ingevolge een wijziging van de Meststoffenwet zal echter niet langer sprake zijn van een toelating van meststoffen, maar van generieke voorschriften inzake etikettering en milieueisen. De nieuwe systematiek van de Meststoffenwet gaat bovendien uit van een bredere omschrijving van meststoffen, die niet langer beperkt is tot aan de bodem toegevoegde middelen, maar zich uitstrekt tot alles wat als voedsel voor planten kan dienen. Gevolg is dat meer soorten gewasbeschermingsmiddelen onder de definitie van meststof komen te vallen en zodoende bij het handhaven van de eerdergenoemde afbakening in strijd met de richtlijn aan het toelatingsregime voor gewasbeschermingsmiddelen zouden worden onttrokken. Gelet hierop is in de omschrijving «gewasbeschermingsmiddel» de verwijzing naar de Meststoffenwet vervangen door de in de richtlijn gehanteerde omschrijving «voor zover het niet gaat om nutritieve stoffen».

Tevens zijn begripsbepalingen voor achtereenvolgens biociden, biocide met gering risico, basisstof en tot bezorgdheid aanleiding gevende stof zijn letterlijk overgenomen uit de biocidenrichtlijn. Zij zijn bovendien vrijwel gelijklopend aan de definities die voor deze begrippen in de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 zijn opgenomen.

Via communautaire procedures wordt uitgemaakt welke biociden worden opgenomen op de lijst van werkzame stoffen met op gemeenschapsniveau overeengekomen eisen voor opneming in biociden met een gering risico (bijlage 1A bij de richtlijn) en welke basisstoffen op de lijst van basisstoffen met op gemeenschapsniveau overeengekomen eisen (bijlage 1B bij de richtlijn).

Evenals dat voor de hierboven genoemde begripsbepalingen met betrekking tot biociden geldt, zijn de begripsbepalingen van stof, preparaat, planten, plantaardige producten, milieu en geïntegreerde bestrijding ontleend aan de Europese regelgeving ter zake, in dit geval aan de gewasbeschermingsrichtlijn. Ook geldt dat de begripsbepalingen al voorkwamen in de Bestrijdingsmiddelenwet 1962, met uitzondering van het begrip «preparaat».

De definitie van «geïntegreerde bestrijding» is ten opzichte van de richtlijn inhoudelijk iets anders in het voorstel verwerkt, overigens zonder dat daarmee strijdigheid met de richtlijn ontstaat. Het betreft specifiek de in het voorstel gebruikte term «chemische, mechanische en fysische bestrijding». Het verschil vloeit enerzijds voort uit de bredere strekking van de wet, reden waarom naast fysische ook mechanische bestrijding onder de geïntegreerde bestrijding valt, en anderzijds het feit dat de in de richtlijn gegeven omschrijving in de Nederlandse vertaling minder hanteerbaar is, reden waarom in plaats van «fysische bestrijding» wordt gesproken over «fysische bestrijding».

De in deze onderdelen opgenomen begripsomschrijvingen vormen een combinatie van de, onderling iets afwijkende, definities die voor deze begrippen zijn opgenomen in de richtlijnen. Hierbij is steeds gekozen voor de ruimste en meest algemene omschrijving.

Nieuw ten opzichte van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 zijn de definities van «toelating» «op de markt brengen», «kaderformulering» en «verklaring van toegang». Reden voor opname van deze definities is de wens zo dicht mogelijk bij de relevante richtlijnen aan te sluiten, waarin deze begrippen wel gedefinieerd worden, en derhalve zoveel mogelijk hetzelfde begrippenkader te hanteren.

Het begrip «op de markt brengen» vervangt het begrip «afleveren» dat in de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 werd gehanteerd. Ten opzichte van de richtlijnen is gekozen voor een iets uitgebreidere formulering, waarbij expliciet wordt gemaakt dat het begrip «op de markt brengen» zich niet beperkt tot het leveren in enge zin, maar ook betrekking heeft op het distribueren, afleveren en vervoeren van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. De verwachting is dat het begrip «op de markt brengen» hierdoor voor de uitvoerings- en handhavingspraktijk beter hanteerbaar zal zijn.

De begrippen «toelating» en «registratie» zien op het besluit respectievelijk de administratieve handeling waarmee toestemming wordt verleend voor het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, waarbij de in strekking wat lichtere term «registratie» is gereserveerd voor biociden met een gering risico.

Het begrip «kaderformulering» tot slot ziet op een groep van biociden voor hetzelfde gebruik en dezelfde gebruikerssoort. Deze groep van producten moet dezelfde werkzame stoffen met dezelfde specificaties bevatten en hun samenstelling mag slechts afwijkingen ten opzichte van een eerder toegelaten biocide vertonen die niet van invloed zijn op het aan die biociden verbonden risico en hun doeltreffendheid. In dit verband wordt als een afwijking beschouwd het toestaan van een lager percentage aan werkzame stoffen of een andere procentuele verhouding van een of meer niet-werkzame stoffen of de vervanging van een of meer pigmenten, kleur- of reukstoffen door andere met hetzelfde of een kleiner risico, zonder dat de doeltreffendheid daardoor afneemt.

Het begrip «verklaring van toegang» ziet op een op schrift gestelde verklaring van de eigenaar van gegevens dat deze gegevens gebruikt mogen worden ten behoeve van een expliciet genoemde andere persoon en het door die persoon voor een aanvraag tot toelating aangeleverde dossier. De verklaring van toegang is met name van belang voor de bescherming van onderzoeksgegevens. Zie daarover de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 27 en 47.

Als pendant van het begrip «geïntegreerde bestrijding» in relatie tot gewasbeschermingsmiddelen is het op biociden betrekking hebbende begrip «juist gebruik» gedefinieerd. Dit begrip wordt onder meer in artikel 3, zevende lid, van de biocidenrichtlijn gehanteerd en komt ook in hoofdstuk 5 van de wet terug.

Evenals in de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 is een begripsomschrijving van de term «verpakking» opgenomen. Hoewel een definitie hiervan in de meermaals genoemde richtlijnen ontbreekt, worden hierin wel degelijk regels met betrekking tot de verpakking gegeven. De definitie ziet op alle soorten verpakking, dus niet uitsluitend de recipiënt maar bijvoorbeeld ook transportverpakkingen, dozen, wateroplosbare zakken en krimpfolie voor zover deze aan of ten behoeve van een gebruiker worden afgeleverd of daartoe bestemd zijn. De gebruikte verpakking dient immers deugdelijk te zijn en voorts zullen vermelding omtrent bijvoorbeeld gevaren duidelijk

zichtbaar moeten worden aangebracht. Hierover zullen bij lagere regelgeving nadere regels worden gesteld.

Om over de betekenis van het begrip gebruiker geen misverstand te laten bestaan is in artikel 1 van het wetsvoorstel een definitie voor het begrip gebruiker opgenomen. In de gewasbeschermingsrichtlijn worden als gebruiker te kwalificeren personen geduid als toepasser (bijlage VI bij richtlijn 91/414/EEG, 2.4.1.2.), toediener (bijlage VI bij richtlijn 91/414/EEG, onderdeel C, 2.4.1.4.), werker (bijlage VI bij richtlijn 91/414/EEG, onderdeel B, 2.4.1.4.) of ook gebruiker (bijlage VI bij richtlijn 91/414/EEG, onderdeel C, 2.4.1.2.). Bijlage V bij de gewasbeschermingsrichtlijn spreekt in paragraaf 2 over veiligheidsadviezen voor toepassers maar uit de tekst blijkt dat het onder andere gaat om normen voor onder andere veiligheidsmaatregelen die zich niet richten tot de feitelijk toepasser van het middel maar tot degene die daadwerkelijk zeggenschap over het toepassen van een middel heeft. De gewasbeschermingsrichtlijn is derhalve niet alleen onduidelijk in de terminologie maar ook in de vraag tot wie een voorschrift omtrent het gebruik dat bij de toelating is gesteld zich richt. De biocidenrichtlijn gaat uit van drie groepen personen die bij de toepassing betrokken zijn (Bijlage VI, onderdeel 22):

- professionele gebruikers;
- niet-professionele gebruikers;
- indirect via het milieu blootgestelde personen.

De terminologie van de biocidenrichtlijn is duidelijker dan de terminologie in de gewasbeschermingsrichtlijn, maar het is ook in de biocidenrichtlijn onduidelijk of het voorschrift bij de toelating zich alleen richt tot de persoon die de feitelijke uitvoering van de toepassing van het gewasbeschermingsmiddel of biocide ter hand neemt.

In het wetsvoorstel is in overeenstemming met het doel van de biocidenrichtlijn gekozen voor een brede interpretatie van de term gebruiker. Onder het begrip gebruiker valt niet alleen de feitelijk gebruiker maar ook zijn opdrachtgever of zijn werkgever. Het inschakelen van een loonbedrijf sluit niet uit dat de betrokken ondernemer zich er zelf van vergewist of gewasbeschermingsmiddelen of biociden op een correcte wijze worden toegepast. De ondernemer heeft het namelijk feitelijk in zijn macht om te voorkomen dat een loonbedrijf of een werknemer op zijn roerende of onroerende zaken een gewasbeschermingsmiddel of biocide op een onjuiste wijze toepast. Het gaat om een ieder die redelijkerwijs verantwoordelijk gesteld kan worden voor een zorgvuldige toepassing van het gewasbeschermingsmiddel of de biocide.

Onder het begrip professionele gebruiker wordt een gebruiker verstaan die over een bewijs van vakbekwaamheid beschikt met betrekking tot de gewasbeschermingsmiddelen of biociden die deze gebruiker toepast. Zulks ongeacht of hij deze middelen gebruikt in het kader van beroep of bedrijf dan wel voor privé-doeleinden.

In verband met een aantal EG-regels of -beslissingen die zowel in het kader van de algemene richtlijnen met betrekking tot gewasbeschermingsmiddelen en biociden als daarbuiten aan de orde kunnen zijn en die hun doorwerking zullen moeten vinden in het nationale beleid, is naar analogie van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 de term «communautaire maatregel» opgevoerd. De omschrijving is enigszins globaal gehouden, omdat ook in verordeningen, richtlijnen of beschikkingen die niet hun grondslag hebben in de gewasbeschermingsrichtlijn respectievelijk de biocidenrichtlijn bepalingen kunnen voorkomen die hun weerslag hebben op de nationale regelgeving op het gebied van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Bovendien wordt in de loop van 2005 een voorstel tot herziening van de gewasbeschermingsrichtlijn verwacht waarbij niet ondenkbaar is dat een nieuwe richtlijn ter vervanging van die richtlijn tot stand zal komen. Een simpele verwijzing naar de betrokken richtlijnen is

derhalve te beperkt en zou zelfs binnen afzienbare termijn kunnen leiden tot de noodzaak van een wetswijziging, hetgeen uiteraard ongewenst is.

Voor een goede leesbaarheid van de wet zijn ook een aantal veel voorkomende begrippen zoals «college» en «betrokken ministers» gedefinieerd. Ook de gewasbeschermingsrichtlijn en de biocidenrichtlijn zijn met hun volledige citeertitel in een begripsbepaling opgenomen.

#### *Tweede lid*

Het voorgestelde tweede lid bepaalt dat onder «gebruiken» mede wordt verstaan de aanwezigheid van een werkzame stof in of op planten en plantaardige producten dan wel op of in gebouwen, plaatsen, voorwerpen of de grond.

Op grond van het wetsvoorstel geldt een verbod op het gebruik van niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddelen, respectievelijk niet-toegelaten biociden. Een vergelijkbare bepaling stond in artikel 2 van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962. Gebleken is dat dit verbod in de praktijk lastig te handhaven is. Dit hangt samen met onduidelijkheid over de precieze reikwijdte van het begrip «gebruiken». Daardoor is het voor het ten laste leggen van een overtreding van dit verbod tot nu toe vrijwel altijd noodzakelijk dat de identiteit van het gebruikte middel – de exacte merknaam – achterhaald wordt. Buiten gevallen van heterdaad hebben de met de handhaving belaste diensten echter slechts de aanwezigheid op de behandelde gewassen, gebouwen en voorwerpen van een werkzame stof als aanknopingspunt.

Met de voorgestelde bepaling, op grond waarvan het begrip «gebruiken» mede betrekking kan hebben op de aanwezigheid van werkzame stoffen, kan dit probleem naar verwachting worden ondervangen.

### **Artikel 2**

Dit artikel heeft betrekking op het doen van een mededeling in de Staatscourant van de vaststelling of wijziging van communautaire maatregelen als gedefinieerd in artikel 1. Het gaat hierbij om een zogenaamde dynamische verwijzing, zodat op de kortst mogelijke termijn uitvoering kan worden gegeven aan de vaststelling of wijziging van communautaire maatregelen op het gebied van gewasbeschermingsmiddelen of biociden. Bij de mededeling in de Staatscourant zal tevens worden vermeld op welke artikelen of artikelonderdelen van de wet de desbetreffende communautaire maatregel betrekking heeft. Daarnaast is geregeld dat een communautaire maatregel als hier bedoeld voor de toepassing van deze wet in werking treedt met ingang van de dag waarop daaraan uiterlijk uitvoering moet zijn gegeven.

### **Artikel 3**

Hoofdstuk 2 van de wet regelt dat wordt voorzien in het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, zijn taak, de samenstelling van het college en zijn ondersteuning, de status van het personeel, de inkomsten van het college en de wijze waarop verantwoording dient te worden afgelegd.

In het hiernavolgende wordt voor zover nog nodig op de verschillende artikelen van dit hoofdstuk ingegaan.

#### **Artikel 4**

Het college zal zijn belast met de taken die uit of krachtens de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden voortvloeien. Deze taken zijn, voor zover zij uit de wet voortvloeien, in het voorgestelde eerste lid omschreven.

Het betreft met name:

- het toelaten van gewasbeschermingsmiddelen overeenkomstig hoofdstuk 4 van de wet;
- het toelaten of registreren van biociden overeenkomstig hoofdstuk 5 van de wet;
- het bijhouden van het in artikel 42 bedoelde register en
- het verlenen van de in de artikelen 37 en 64 bedoelde vrijstellingen voor proefdoeleinden.

Het college kan tevens andere bij of krachtens algemene maatregel van bestuur opgedragen taken verrichten. Met de voorgestelde bepaling kan rekening worden gehouden met eventuele toekomstige ontwikkelingen. Deze taken zullen in elk geval verband moeten houden met de taken die het college uitvoert ten aanzien van gewasbeschermingsmiddelen, dan wel biociden. In elk geval zal uit de eerdergenoemde gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn en de biocidenrichtlijn een aantal taken voor het college voortvloeien. Ook valt te wijzen op de door de departementen opgedragen taak tot het vaststellen van maximum aanvaardbare residugehalten. De vereiste relatie met de reeds door het college verrichte taken zal overigens niet kunnen impliceren dat het college zelf zich met bepaalde werkzaamheden gaat bewegen op de vrije markt. Kerntaak van het college is het beoordelen van en beslissen over de toelating van gewasbeschermingsmiddelen, dan wel biociden, derhalve het verrichten van publieke werkzaamheden.

Tevens is in het tweede lid bepaald dat het college de aan hem opgedragen taken zorgvuldig uitoefent, rekeninghoudend met belanghebbenden. Ook moet het college voorzieningen treffen die personen en instellingen die met het college in contact komen, in de gelegenheid stellen om met voorstellen tot verbetering van werkwijzen en procedures te komen. Denkbaar is bijvoorbeeld dat deze onderwerpen aan de orde zullen komen tijdens een periodiek overleg. Daarnaast kan het college aanvullende voorzieningen treffen, die genoemde personen en instellingen in staat stelt om voorstellen te doen. Om inzichtelijk te maken op welke wijze het college invulling geeft aan bovengenoemde verplichtingen, dient hiervan in het jaarverslag van het college verslag te worden gedaan. Een en ander is conform artikel 19 van het voorstel voor een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

#### **Artikel 5**

In dit artikel zijn regels opgenomen betreffende de samenstelling van het college. Het college bestaat uit vijf leden, de voorzitter daaronder begrepen, die door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer benoemd zullen worden. Na afloop van de benoemingsperiode van vier jaren kunnen zij ten hoogste twee keer worden herbenoemd. Daar het hier een onafhankelijk college betreft, worden de leden op persoonlijke titel benoemd. Zij worden namelijk benoemd in verband met hun deskundigheid.

In verband hiermee is voorts bepaald dat zij hun functie uitoefenen zonder last of ruggespraak en dat geen aan de betrokken bewindspersonen ondergeschikte personen kunnen worden benoemd. Voor de goede orde zij opgemerkt dat de vergaderingen van het college niet openbaar zijn. Bij deze vergaderingen komen immers allerhande (bedrijfs-)gegevens aan de orde die de aanvragers voor een toelating aan het college hebben

verstrekt. Van toelatingen, wijzigingen, verlengingen of intrekkingen daarvan wordt mededeling gedaan in de Staatscourant.

De leden van het college genieten een vergoeding overeenkomstig hun tijdsbesteding binnen de schalen van het BBRA. In de afzonderlijke leden van artikel 5 is specifiek aangegeven of het bepaalde ook van toepassing is op de plaatsvervangende leden van het college.

#### **Artikel 6**

Om de onafhankelijkheid van de leden en plaatsvervangende leden te garanderen is in artikel 6 geregeld dat leden van het college geen andere functies mogen hebben die hun functioneren in het college kunnen belemmeren. Om dit streven kracht bij te zetten en om reden van transparantie is er voorzien in een register van nevenfuncties van collegeleden.

#### **Artikel 7**

Ter ondersteuning van de werkzaamheden van het college beschikt het over een secretariaat.

De directeur van het secretariaat is tevens secretaris van het college.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat de secretaris geen lid van het college is. Uit hoofde van zijn functie zal hij echter uiteraard wel vergaderingen van het college bijwonen.

#### **Artikel 8**

In een bestuursreglement kan het college regels stellen over de interne werkwijze bij de besluitvorming, de taakverdeling tussen de leden de vertegenwoordiging, de uitoefening van taken en de inschakeling van deskundigen en evaluerende instanties. Deze onderwerpen zijn van belang voor het functioneren en daarmee de taakuitoefening van het college.

Tevens wordt een expliciete bevoegdheid aan het college gegeven om in het bestuursreglement regels met betrekking tot de uitvoeringsprocedure te kunnen stellen. Hiermee wordt de beoogde scheiding tussen beleid en uitvoering geëxpliciteerd. De beleidsverantwoordelijke departementen zijn verantwoordelijk voor de vormgeving van het beleid en meer in het bijzonder het stellen van normen en voorwaarden en de uitwerking in methodieken en beslisbomen daarvan. Deze bevoegdheid komt onder meer tot uitdrukking in de verschillende artikelen met betrekking tot de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden in de hoofdstukken 4 en 5 van de wet.

Het college is verantwoordelijk voor een adequate uitvoering van de hem opgedragen wettelijke taken. Met betrekking tot de uitvoering mag het college uitvoeringsregels stellen. Hierbij kan gedacht worden aan regels over het in behandeling nemen van aanvragen, de te hanteren formulieren en de te leveren gegevens.

Gelet op de algemene verantwoordelijkheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voor de taakuitoefening door het college het bestuursreglement diens goedkeuring.

Met betrekking tot de vertegenwoordiging in en buiten rechte wordt nog het volgende opgemerkt.

Het college bezit rechtspersoonlijkheid. Daarnaast zal het als bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht als verweerder of appellant betrokken kunnen zijn in procedures voor een administratieve rechter. Zijn vertegenwoordiging kan het college uit doelmatigheidsoverwegingen opdragen aan een of meer leden of aan de secretaris. Daarbij zal telkens ook gezien dienen te worden wat de zwaarte is van de taken die worden opgedragen. Ook de afdoening van de besluit-



vorming omtrent de toelating van gewasbeschermingsmiddelen, dan wel biociden zal kunnen worden opgedragen aan een of enkele leden van het college of aan de secretaris. Hierbij dient bedacht te worden dat een aantal beslissingen van het college van routinematige aard is. Daarnaast is er een aantal beslissingen die van zuiver administratieve aard zijn, zoals de wijziging van een naam van een gewasbeschermingsmiddel of biocide, of de wijziging van de naam of adres van een toelatinghouder. Dergelijke beslissingen zouden door het college aan de secretaris kunnen worden gemandateerd. Opgemerkt wordt dat het college als geheel verantwoordelijk blijft voor de in dit kader door de vertegenwoordigingsbevoegde of gemandateerde persoon verrichte handelingen. Wij gaan er dan ook van uit dat het college bij gebruikmaking van deze bevoegdheden de nodige prudentie in acht zal nemen en zich daarbij zal beperken tot beslissingen als hiervoor bedoeld.

### **Artikel 9**

Gezien het publiekrechtelijke karakter van de taken van het college, is ervoor gekozen het personeel van het secretariaat zijn status als ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet te laten behouden. Dit is in overeenstemming met aanwijzing 124u van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Ook naar de burger geeft dit duidelijkheid in die zin dat het kenbaar is dat het gaat om personen, die een overheidstaak uitvoeren. Daarnaast heeft de status van ambtenaren voor de medewerkers van het college als consequentie, dat zij voor hun pensioenvoorziening hun bij het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds opgebouwde aanspraken behouden. De ambtelijke status leidt ertoe dat in het huidige pakket arbeidsvoorwaarden en in de vooruitzichten van het personeel geen principiële wijzigingen zullen optreden. Met als doel het college de noodzakelijke flexibiliteit te verschaffen in zijn personeelsbeleid zal zo nodig bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden afgeweken van de reguliere arbeidsvoorwaarden bij het Rijk. Het uitgangspunt van behoud van de ambtenarenstatus geldt niet voor degenen met wie een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht is gesloten. Dit zal met name het geval kunnen zijn bij de inzet van tijdelijk personeel, bijvoorbeeld uitzendkrachten of op grond van detachering.

### **Artikel 10**

Het college is op grond van het voorgestelde artikel 10 gehouden om kostendekkende tarieven te heffen ter zake van de kosten die door het college worden gemaakt ter uitvoering van de hem opgedragen wettelijke taken. Het betreft onder meer tarieven voor het in behandeling nemen van aanvragen inzake de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, voor het in behandeling nemen van verzoeken inzake vrijstelling en voor het inschrijven van de toelatingen in een register. Het doorberekenen van deze kosten past binnen het in 1996 tot stand gekomen MDW-rapport «Maat houden: een kader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten» (Kamerstukken II 1996/97, 24 036, nr. 22) alsmede het kabinetsstandpunt daarop (Kamerstukken II 1996/97, 24 036, nr. 64). De samenvatting van dit rapport is opgenomen in Stcrt. 2000, 90. In het rapport wordt het uitgangspunt gekozen dat toelatingskosten in beginsel in rekening moeten worden gebracht, omdat er sprake is van een individueel toerekenbaar profijt van de toelatingsactiviteiten van de overheid. De wenselijkheid van het doorberekenen van kosten geldt bij de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, aangezien de aanvrager profijt heeft van de verkrijging van een toelating terwijl de overheid hiervan niet profiteert. Volgens het rapport «Maat houden» is het ongewenst toelatingskosten door te berekenen indien dit leidt tot onaantvaardbare rechtsongelijkheid, de doorberekening afbreuk

doet aan het doel van de regeling, de concurrentiepositie onaanvaardbaar wordt geschaad of de doorberekening van de toelatingskosten in de Europese regelgeving verboden is. Van deze situaties is geen sprake. Voorwaarden die in het rapport «Maat houden» worden geformuleerd bij het doorberekenen van toelatingskosten zijn onder meer dat duidelijk moet zijn welke kosten worden gemaakt en welke kosten worden doorberekend. Bovendien mag de vergoeding die wordt gevraagd de werkelijke kosten niet overschrijden en moet er een direct verband zijn tussen de gemaakte kosten en de te betalen vergoeding. Een en ander is in het voorgestelde artikel 10, vierde lid, tot uitdrukking gebracht. De door het college overeenkomstig dit wetsvoorstel vastgestelde tarieven behoeven de goedkeuring van de minister.

### **Artikel 11**

Het eerste lid bepaalt waaruit de inkomsten van het college bestaan. Dit betreft allereerst de opbrengsten van de in artikel 10 genoemde tarieven. Het college verricht naast zijn wettelijke taken echter ook een aantal beleidsondersteunende activiteiten, die geen profijt opleveren voor individuele aanvragers en derhalve niet uit tarieven gedekt kunnen worden. Te denken valt aan deelname aan vergaderingen in internationale gremia. De inkomsten van het college zullen derhalve niet uitsluitend uit de opbrengsten van de tarieven bestaan, maar voor een deel ook uit bijdragen van het Rijk en andere bijdragen of vergoedingen.

Het tweede lid bepaalt dat bepaalde handelingen en besluiten van het college die gevolgen kunnen hebben voor de financiële positie respectievelijk de continuïteit van het college, voorafgaande instemming van de minister behoeven.

### **Artikelen 12 en 13**

Het college zal jaarlijks een begroting vaststellen, die de goedkeuring behoeft van de verantwoordelijke bewindspersonen. Deze begroting zal zijn gebaseerd op een jaarlijks werkplan waarin tevens een meerjarenvisie op de ontwikkelingen dient te worden gegeven. Omdat met het oog op het afwijkende karakter van het college, rechtstreekse toepasselijkheid van het bepaalde in titel 9, boek 2, BW niet in de rede ligt, kunnen daarvoor in aanmerking komende voorschriften vastgesteld worden met betrekking tot de inrichting van de verschillende stukken, zulks op basis van artikel 12, elfde lid. Verantwoording zal langs twee wegen moeten worden afgelegd. Het college moet jaarlijks een jaarrekening ter goedkeuring indienen, welke jaarrekening vergezeld zal dienen te gaan van een goedkeurende accountantsverklaring. Uit de jaarrekening en het ingevolge artikel 12, tweede lid, vast te stellen jaarverslag zal blijken op welke wijze het college zijn taken heeft vervuld. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat de Algemene Rekenkamer op grond van artikel 59, eerste lid, onderdeel d, van de Comptabiliteitswet bevoegd is tot controle van de rechtmatige en doelmatige besteding van het budget door het college. Op grond van het derde lid van dat artikel heeft de Algemene Rekenkamer bovendien toegang tot de boeken van het college. Deze bevoegdheid komt ook toe aan de verantwoordelijke bewindspersonen. Voorts wordt gewezen op artikel 13 van dit wetsvoorstel. Dit artikel bepaalt dat het college de ministers alle inlichtingen moet verstrekken met betrekking tot zijn werkzaamheden. Het kan daarbij zowel gaan om het tussentijds verstrekken van informatie, bijvoorbeeld op verzoek of uit eigen beweging, als om periodieke informatievervalsing. In verband met de informatiemogelijkheden, die zich derhalve ook uitstrekken tot de wijze waarop het college zijn taken in het kader van de uitvoering van de wet verricht, zullen de relaties bij de informatievoorziening nader worden uitgewerkt in een informatiestatuut. Hierbij moet worden gedacht aan het vaststellen van procedures voor de

gegevensverstrekking, de aard van de gegevens en de periodiciteit daarvan. De informatievoorziening zal ook zicht geven op de inhoudelijke uitvoering van de wet door het college. Dit is noodzakelijk voor de kwaliteitsborging, waarvoor de betrokken bewindspersonen blijven zorgdragen. In het kader van de informatie-uitwisseling is tevens voorzien in een overlegplatform dat als een beleidsmatige counterpart voor het college zal optreden. Ook is geregeld dat het college aangeeft welk deel van de verstrekte informatie een vertrouwelijk karakter heeft en derhalve niet voor verdere openbaarmaking geschikt is.

### **Artikelen 14 en 15**

Om recht te doen aan de politieke verantwoordelijkheid van de betrokken ministers ten aanzien van de taakuitoefening van het college, dienen deze ministers te kunnen beschikken over instrumenten voor de aansturing van het college. Een van deze instrumenten betreft een algemene bevoegdheid tot het stellen van beleidsregels met betrekking tot de taakuitoefening van het college. Een bepaling overeenkomstig artikel 21 van het voorstel voor een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is hiertoe in het voorgestelde artikel 14 opgenomen.

Genoemde bevoegdheid omvat mede de in de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 opgenomen bevoegdheid tot het geven van algemene aanwijzingen. De bevoegdheid tot het vaststellen van beleidsregels ten aanzien van de taakuitoefening van het college vloeit voort uit het feit dat de betrokken bewindspersonen de eindverantwoordelijkheid hebben voor het beleid dat het college gehouden is uit te voeren. Deze bevoegdheid betreft derhalve een regulier sturingsinstrument, in tegenstelling tot de ultimum-remediumbevoegdheid uit artikel 16, om de werkzaamheden van het college richting te geven. De bevoegdheid geeft niet de mogelijkheid om aanwijzingen te geven in een individueel geval. Wel zou naar aanleiding van een dergelijk geval in een beleidsregel aangegeven kunnen worden hoe in de toekomst in soortgelijke gevallen gehandeld moet worden. De bevoegdheid strekt zich niet uit tot de (interne) bedrijfsvoering van het college. Naast de wettelijke bepalingen waar het college aan gehouden zal zijn, moet onder meer gedacht worden aan beleidsregels die voortvloeien uit de informatieverstrekking door het college aan de ministers omtrent de toepassing van de wet. Uit het voorgaande en uit het karakter van de geïntroduceerde mogelijkheid tot het vaststellen van beleidsregels volgt dat het college gehouden is deze beleidsregels in acht te nemen. In artikel 15 is ten behoeve van belanghebbenden de wijze van bekendmaking van:

- reglementen als bedoeld in artikel 8,
- tarieven als bedoeld in artikel 10, en
- beleidsregels als bedoeld in artikel 14,

geregeld.

### **Artikel 16**

Artikel 16 voorziet overeenkomstig aanwijzing 124m van de Aanwijzingen voor de regelgeving in een taakverwaarlozingsregeling. Ook deze bepaling is noodzakelijk in verband met de verantwoordelijkheid die de betrokken bewindspersonen hebben voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden en de door hen dienaangaande getroffen maatregelen. De taakverwaarlozingsregeling speelt onder andere indien taken worden uitgevoerd ter uitvoering van (inter)nationale verplichtingen. De verantwoordelijkheid voor de nakoming van dergelijke verplichtingen berust immers in eerste instantie bij de Staat.

Het eerste lid voorziet in de mogelijkheid dat de betrokken minister een voorziening treft indien het college zijn taak niet of niet naar behoren uitvoert. Voor zover het de toelating van een middel betreft (of een wijziging of intrekking daarvan) zal hierin voorzien kunnen worden door een

besluit van de betrokken minister. Het moet echter niet uitgesloten worden geacht dat ook algemene regels moeten worden gesteld of andere dan bestaande voorzieningen moeten worden getroffen. Ook in deze bevoegdheid wordt voorzien.

De getroffen voorziening dient tijdelijk van aard te zijn. Krijgt de voorziening een permanent karakter dan ligt het voor de hand de taakuitvoering te heroverwegen of een wettelijke voorziening te treffen.

De beide kamers der Staten-Generaal worden onverwijld op de hoogte gesteld van de getroffen voorzieningen, omdat de wettelijk geregelde bevoegdheidsverdeling als gevolg van het ingrijpen wordt doorkruist. Het parlement kan de minister vervolgens bij de uitoefening van deze bevoegdheid controleren en zo nodig ter verantwoording roepen.

Uitgangspunt is dat van een dergelijke zware bevoegdheid tot het treffen van voorzieningen in beginsel nimmer gebruik behoeft te worden gemaakt. Bij gebruik zal dit zeker niet lichtvaardig mogen geschieden en moeten alle andere mogelijkheden om hetzelfde resultaat te bereiken, zijn benut. Een taakverwaarlozingsregeling is dan ook als ultimatum remedium aan te merken. Binnen een stelsel als het onderhavige mag de bevoegdheid echter niet ontbreken.

### **Artikel 17**

Dit artikel heeft betrekking op de beveiliging van de informatievoorziening bij het college. Het college heeft de plicht om zorg te dragen voor de nodige voorzieningen van technische en organisatorische aard ter beveiliging van zijn gegevens tegen verlies of aantasting en tegen onbevoegde kennisneming, wijziging of verstrekking van die gegevens. Met deze bepaling wordt aansluiting gezocht bij vergelijkbare bepalingen, zoals bijvoorbeeld in de Wet persoonsregistraties. De bepaling is in overeenstemming met artikel 41 van het gewijzigde voorstel van wet Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (kamerstukken I 2001/02, 27 426, nr. 276).

### **Artikel 18**

Aan de specifieke verbodsbepalingen ingevolge deze wet gaat een zogenaamde algemene zorgplichtbepaling vooraf. Een zorgplicht is een algemeen geformuleerde gedragsnorm, die de individuele verantwoordelijkheid markeert. Daarnaast biedt een zorgplicht ruimte voor diversiteit en dynamiek.

De hier opgenomen bepaling heeft betrekking op het vervoeren, bewaren, toepassen of verwerken van gewasbeschermingsmiddelen en biociden en verplicht een ieder die genoemde handelingen verricht tot het treffen van voorzorgsmaatregelen om gevaar voor mensen, dieren en planten dan wel voor bodem of water zoveel mogelijk te voorkomen respectievelijk schade als gevolg van die handelingen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.

Hoewel in andere bewoordingen geformuleerd, is de voorgestelde bepaling in strekking te vergelijken met artikel 13, vierde lid, van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962.

Ter nadere motivering wordt gewezen op navolgende conclusie van E. M. Vogelezang-Stoute in haar proefschrift, getiteld «Bestrijdingsmiddelenrecht. Een rechtsvergelijking»: «Gezien de aard en de variëteit van de toepassingen van bestrijdingsmiddelen zijn bijzondere situaties, toepassingswijzen of andere omstandigheden niet van tevoren te voorzien, laat staan vast te leggen in regelgeving of toelatingsbesluiten. Een algemene zorgplicht waaraan getoetst kan worden, blijft daarom noodzakelijk. Gezien de aard van de producten die het betreft, mag verwacht worden dat de normadressaat inziet dat ten aanzien van deze middelen uiterste zorgvuldigheid moet worden betracht ter voorkoming van gevaar of schade.»

Uiteraard laat de algemene zorgplicht specifieke verplichtingen en verbodsbepalingen uit hoofde van andere wetten zoals de Arbeidsomstandighedenwet 1998 en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren onverlet.

### **Artikel 19**

Dit artikel correspondeert met artikel 3, vierde lid, van de gewasbeschermingsrichtlijn en artikel 9 van de biocidenrichtlijn. In deze artikelen is vastgelegd dat de lidstaten bepalen dat werkzame stoffen slechts onder voorwaarden op de markt mogen worden gebracht. Zo dienen deze stoffen te zijn ingedeeld, verpakt en gekenmerkt overeenkomstig richtlijn nr. 67/548/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 27 juni 1967 betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen (Pb EG L 196).

Voor zover sprake is van een nieuwe werkzame stof, dat wil zeggen een stof die niet eerder op de markt werd gebracht, dient een aanvraag te zijn ingediend conform het bepaalde in het voorgestelde artikel 25 (gewasbeschermingsmiddelen), respectievelijk 45 (biociden). Een dergelijke werkzame stof moet eerst communautair worden beoordeeld alvorens hierover nadere regels gesteld kunnen worden.

### **Artikel 20**

In overeenstemming met de richtlijnen wordt het op de markt brengen, invoeren en gebruiken van niet toegelaten gewasbeschermingsmiddelen en biociden verboden. Hoewel beide richtlijnen niet de begrippen «voorhanden of in voorraad houden» kennen, zijn deze handelingen zowel in het voorgestelde artikel 19 als in het voorgestelde artikel 20 vanuit controle-technisch oogpunt toegevoegd. Het strafbaar stellen van deze gedragingen maakt het namelijk beter mogelijk het toezicht op de naleving ten aanzien van niet toegelaten gewasbeschermingsmiddelen en biociden in de praktijk uit te oefenen. Dit vormt ook de reden dat de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 deze gedragingen strafbaar stelt.

### **Artikel 21**

Dit artikel bevat een uitzondering op het verbod van artikel 19 voor zover sprake is van een werkzame stof die tot de samenstelling behoort van een toegelaten of geregistreerd middel. Of van een zodanig middel sprake is, blijkt uit de vermelding van de naam van het middel alsmede het nummer van de toelating of de registratie op de verpakking en voorts uit het door het college bij te houden register, bedoeld in het voorgestelde artikel 42.

### **Artikel 22**

Het eerste lid voorziet in een algemeen verbod om te handelen in strijd met de bij de toelating van een gewasbeschermingsmiddel of biocide gegeven voorschriften. Een vergelijkbaar verbod staat in artikel 10 van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962.

Het tweede lid bevat naar analogie van artikel 11 van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 een verbod om toegelaten middelen op de markt te brengen en voorhanden of in voorraad te hebben, indien niet wordt voldaan aan de eisen met betrekking tot de informatie die op of bij de verpakking van een gewasbeschermingsmiddel of biocide hoort te zijn vermeld.

In het derde lid is bepaald dat het verbod van het tweede lid niet van toepassing is ten aanzien van gewasbeschermingsmiddelen en biociden waarvoor het college een voorziening voor uitverkoop of opgebruik heeft

vastgesteld. Voorts is een voorziening getroffen voor middelen die in opslag zijn bij handelaren en tengevolge van tussentijdse wijziging van de voorschriften bij de toelating (nog) niet voldoen aan de etiketteringsvoorschriften. Handelaren hebben doorgaans enige tijd nodig om de etiketten van de middelen die zij onder zich hebben aan te passen aan nieuwe voorschriften. In het voorgestelde derde lid wordt van het algemene verbod in het tweede lid vrijstelling verleend voor zover wordt voldaan aan bij algemene maatregel van bestuur met betrekking tot het vervoer en de opslag gestelde voorwaarden. Hierbij wordt gedacht aan regels met betrekking tot het afzonderlijk van de reguliere handelsvoorraad opslaan van de desbetreffende gewasbeschermingsmiddelen en biociden, waardoor duidelijk is dat die middelen niet bestemd zijn om zonder meer te worden verkocht.

Met het vierde lid is geregeld dat gebruiksvoorschriften die zijn gesteld bij vrijstellingen en erkenningen op eenzelfde wijze worden gehandhaafd als gebruiksvoorschriften bij toelatingen.

#### **Artikelen 23 en 44**

Het college beslist alleen op aanvragen en niet ambtshalve. Uitzonderingen op dit uitgangspunt zijn besluiten met een tijdelijk verbod of beperking (artikelen 40 en 67), wijzigings- of intrekkingbesluiten (artikelen 41 en 68), besluiten met betrekking tot nieuw onderzoek (artikel 123, vierde lid), en besluiten in verband met communautaire maatregelen (artikelen 127 en 128).

De Bestrijdingsmiddelenwet 1962 kent een eigen regiem voor de behandeling van aanvragen tot toelating en de voorbereiding van besluitvorming die daarover plaatsvindt. In de Regeling toelating bestrijdingsmiddelen 1995 zijn hierover gedetailleerde regels gesteld. In tegenstelling tot het huidige systeem wordt met de artikelen 23, 44, en 119 gekozen voor een systeem dat overeenkomstig de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is ingericht.

Het eerste lid bepaalt dat een besluit omtrent toelating op aanvraag wordt genomen.

Het tweede lid verklaart de voorbereidingsprocedure, bedoeld in titel 4.1. Awb, van overeenkomstige toepassing op besluiten omtrent toelating. Hieronder worden begrepen de besluiten tot toelating, afwijzing van toelating, buiten behandeling laten van de aanvraag tot toelating of fictieve weigering van een toelating. Deze terminologie is ook in de artikelen 42, eerste lid, en 69, eerste lid, gehanteerd. Titel 4.1. Awb is niet reeds automatisch van toepassing, omdat de besluiten omtrent toelating als besluiten van algemene strekking kunnen worden gekwalificeerd<sup>1</sup>. Titel 4.1. Awb waarborgt de belangen van derden zoals handelaren, gebruikers, drinkwaterbedrijven, personeel, op een indringender wijze dan de thans bestaande specifieke procedures voor toelating van bestrijdingsmiddelen. Titel 4.1. Awb biedt mogelijkheden tot inspraak die er in de huidige bestrijdingsmiddelenregelgeving niet zijn. Artikel 4:8 Awb bepaalt dat derde-belanghebbenden die naar verwachting bedenkingen hebben in de gelegenheid worden gesteld om een zienswijze te geven, indien het besluit zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen en die gegevens niet door de belanghebbende zelf ter zake zijn verstrekt. Het besluit omtrent de toelating wordt naar aanleiding van een aanvraag gericht tot de aanvrager, maar heeft als gezegd het karakter van een besluit van algemene strekking. Daarom is het wenselijk dat alle belanghebbenden tijdig op de hoogte worden gesteld van door het college te nemen besluiten. In het derde lid wordt daarom voorgesteld de zakelijke inhoud van alle ontwerpbesluiten een redelijke termijn voorafgaand aan het te nemen besluit in de Staatscourant bekend te maken en de aanvrager het ontwerp toe te zenden. In verband hiermee is in de aanhef van het vijfde lid van de artikelen 43 en 70 voorzien in de open-

---

<sup>1</sup> Voorzitter van de afdeling Rechtspraak van de Raad van State, 15 februari 1993, R01.921420/P60 en S01.920276, Stichting Natuur en Milieu e.a./ Minister van LNV, Milieu en Recht 1993//10, nr. 78.

baarheid van gegevens die bij het besluit zijn betrokken. Gegevens die niet als vertrouwelijk worden beschouwd worden openbaar bij de bekendmaking van het ontwerpbesluit.

Het is niet de bedoeling om de thans bestaande uitvoering van de bestrijdingsmiddelenregelgeving ingrijpend te wijzigen. Daarom zullen op grond van het vierde lid voor een goede uitvoering van de wet bij algemene maatregel van bestuur specifieke beslistermijnen worden gegeven voor alle voorkomende vormen van toelating.

In de tweede volzin van het vierde lid is een voorziening opgenomen voor communautaire maatregelen inzake de opname of niet opname van werkzame stoffen in bijlage I bij richtlijn 91/414 of bijlage I, IA, of IB bij richtlijn 98/8. Voor iedere werkzame stof worden op Europees niveau afhankelijk van de risico's van de stof specifieke termijnen en voorwaarden gesteld. Deze communautaire maatregelen bevatten geen afwegingsruimte voor de lidstaat en hebben soms zeer korte implementatietermijnen. Voor implementatie van de richtlijn kan veelal worden volstaan met een mededeling of een bekendmaking op grond van artikel 2. De in de betrokken richtlijn opgenomen termijnen kunnen afwijken van de beslistermijnen die in de algemene maatregel van bestuur zijn opgenomen en zijn in een aantal gevallen fatale termijnen. Een implementatie bij ministeriële regeling is dan de meest aangewezen weg. In het wetsvoorstel is daarom in de tweede volzin van het vierde lid voorzien in vaststelling van termijnen en voorwaarden bij ministeriële regeling voor zover het gaat om communautaire maatregelen voor specifieke werkzame stoffen.

Voor de fatale termijnen is in het vijfde lid bepaald dat deze bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voor specifieke gevallen worden aangewezen.

De termijn van vier weken, bedoeld in artikel 4:5, vierde lid, Awb inzake de bekendmaking van een besluit om de aanvraag niet te behandelen blijft onverlet. Het college kan op grond van artikel 4:5, eerste lid, Awb haar huidige systeem blijven toepassen. Het college controleert of de aanvraag in behandeling kan worden genomen door twee opeenvolgende stappen. De eerste stap betreft de controle van de aanvraag eerst op de aanwezigheid van alle door het college op vastgestelde aanvraagformulieren gevraagde gegevens. Daarna volgt de controle op de kwaliteit van de gegevens om vast te stellen of de gegevens gebruikt kunnen worden voor de beoordeling van de aanvraag. Het college kan na beide controles afzonderlijk om aanvullende gegevens vragen. Artikel 4:5, eerste lid, Awb biedt het college de ruimte om nadere aanvullende gegevens te vragen, indien de in eerste instantie verstrekte aanvullende gegevens nog steeds onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag. Verder kan het college aanvullende vragen stellen die nodig zijn voor bijvoorbeeld de beoordeling van de verpakking en etikettering van de producten, onderzoek aan monsters van middelen en werkzame stoffen of nader onderzoek naar de gevolgen van het middel op bepaalde arbeidsveiligheidsaspecten of milieu-aspecten. Dergelijke gegevens zijn niet altijd bekend bij de indiening van de aanvraag.

Als het college daarbij alsnog tot de conclusie komt dat niet tot behandeling van de aanvraag kan worden overgegaan, is de termijn van artikel 4:5, vierde lid, Awb bepalend voor het moment waarop het college dit besluit bekend behoort te maken.

In het zesde lid is een voorziening opgenomen die voorkomt dat een eerdere toelating van een middel afloopt, voordat het college tot een oordeel is gekomen over de nieuwe aanvraag. Het college kan daartoe het vervallen van de termijn van de eerdere toelating opschorten. De opschorting is louter bedoeld om te voorkomen dat een middel om procedurele redenen tijdelijk van de markt wordt gehaald. Het is niet de bedoeling dat het college door een stelselmatige toepassing van opschortingen een

besluit tot al dan niet toelating blijft uitstellen. Zo kan het college onder meer besluiten een opschorting om procedurele redenen achterwege te laten wanneer de vertraging in de besluitvorming aan de aanvrager te wijten is. De maximale toelatingstermijn is in overeenstemming met de richtlijnen 10 jaar.

Het zevende lid bepaalt dat alle besluiten die betrekking hebben op de toelating van een middel overeenkomstig titel 4.1. Awb worden voorbereid. Vrijstellingen en erkenningen als bedoeld in de artikelen 37, 38, 64 en 65 worden geheel conform titel 4.1. Awb voorbereid. Het is overbodig om een afzonderlijke bepaling op te nemen over de toepassing van titel 4.1. Awb op vrijstellingen en erkenningen.

Op grond van artikel 4, derde lid, zal met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en andere personen en instellingen in overleg worden getreden over de uitvoering van de voorbereiding van de besluiten omtrent toelating.

#### **Artikel 24**

Artikel 24 regelt dat de aanvraag in het Nederlands wordt gesteld. Iedere Nederlander kan daarmee kennisnemen van het begin van de procedure bij het bevoegde bestuursorgaan. Op grond van de gewasbeschermingsrichtlijn zijn een aantal categorieën aanvragers specifiek bevoegd om een aanvraag in te dienen voor vereenvoudigde uitbreidingsaanvragen (artikel 31). Onder de categorie beroepsgebruiker wordt onder meer verstaan degene die zijn hoofdbestaan uit agrarische inkomsten heeft. Verder kan worden gedacht aan de loonwerker, de ongediertebestrijder en personen en organisaties die zich bedrijfsmatig met het toepassen van gewasbeschermingsmiddelen bezig houden.

#### **Artikelen 25 en 45**

De artikel 25 en 45 regelen aan welke eisen een aanvraag moet voldoen. Bij het stellen van de eisen is zoveel mogelijk aangesloten bij hetgeen de richtlijn reeds eist ten aanzien van over te leggen aanvraaggegevens. Het was een uitdrukkelijke wens van de organisaties van fabrikanten van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, Nefyto, onderscheidenlijk Biocidenplatform, om bij de totstandkoming van deze wet zoveel mogelijk te implementeren conform de tekst en eisen van de gewasbeschermingsrichtlijn onderscheidenlijk biocidenrichtlijn. Verder wordt hier de bevoegdheid gecreëerd om nadere regels te stellen aan de te leveren gegevens. Ook kan het college op grond van artikel 8 nog nadere eisen stellen aan de aanvraag. Het tweede en derde lid van artikel 25 en het derde en vierde lid van artikel 45 voorzien in de mogelijkheid om tijdelijk bij ministeriële regeling te voorzien in een aanpassing van de bij algemene maatregel van bestuur geldende dossiereisen. Een spoedvoorziening is met name van belang bij nieuwe informatie over de werking van een gewasbeschermingsmiddel en de daarmee te bestrijden gevaren.

#### **Artikelen 26 en 46**

Deze artikelen voorzien in een regeling die is opgezet om te voorkomen dat er onnodig dierenleed veroorzaakt wordt door het nodeloos herhalen van dierproeven. Materieel betekent dit een dat houders van een toelating en nieuwe aanvragers van een toelating al hetgeen moeten doen dat redelijkerwijs van hen verlangd kan worden om overeenstemming te bereiken over uitwisseling van informatie teneinde onnodige herhaling van proeven met gewervelde dieren te voorkomen en dus om na te gaan of er reeds resultaten van dergelijke dierproeven aanwezig zijn in de dossiers bij het college. Wordt deze plicht geschonden en bevat een



aanvraag toch diergegevens die reeds bij het college aanwezig zijn, dan is de sanctie dat het college de aanvraag niet in behandeling mag nemen en er derhalve geen toelating afgegeven kan worden. Ook kunnen regels worden gesteld over vergoeding van de bij de gegevensuitwisseling betrokken kosten. Dit is een zware sanctie die in de gewasbeschermingsrichtlijn en biocidenrichtlijn is opgenomen om te voorkomen dat om commerciële redenen toch tot dierproeven wordt overgegaan. Verder is voorzien in een procedure voor het tot elkaar brengen van de vragers naar dierproefgegevens en de bezitters daarvan. Het college stelt nadere regels voor de gevallen waarin partijen niet tot uitwisseling van de dierproefgegevens kunnen komen. Het college bepaalt zo nodig de hoogte van het bedrag dat de aanvrager aan degene die eerder gegevens over dierproeven heeft verstrekt.

#### **Artikelen 27 en 47**

In deze artikelen is een regeling gegeven voor protectie van dossiergegevens. Het college mag de gegevens die zijn aangeleverd bij een aanvraag slechts gebruiken bij een andere aanvraag, indien dat uitdrukkelijk is bepaald door de bezitter van die gegevens. De bezitter van de gegevens kan aan andere aanvragers een zogenaamde «verklaring van toegang» verschaffen. Dit is een op schrift gestelde verklaring dat hij zijn gegevens ten behoeve van een expliciet genoemd ander dossier toestaat. De dataprotectie geldt niet voor een onbepaalde periode omdat de bescherming afhankelijk is gesteld van de datum van plaatsing op een der bijlagen bij de richtlijn.

Een fabrikant die niet heeft bijgedragen aan het onderzoek om op Europees niveau de werkzame stof te kunnen beoordelen krijgt geen toelating. Deze gegevensbescherming heeft een absoluut karakter. De fabrikant zal zelfstandig alsnog alle gegevens voor beoordeling van de werkzame stof moeten aanleveren of (tegen betaling) een verklaring van toegang moeten verwerven van een fabrikant (of groep van fabrikanten) die gegevens hebben aangeleverd voor de Europese beoordeling. Het eerste lid gaat over een aanvrager die verklaring tot toegang van gegevens van een andere fabrikant kan overleggen. De periode genoemd in het tweede lid geldt voor gegevens die zijn ingediend voor de aanvraag van een toelating bij het college. Zowel voor bestaande werkzame stoffen als voor werkzame stoffen met een eerste toelating in Nederland na plaatsing op bijlage I van de gewasbeschermingsrichtlijn of bijlage I, IA, of IB van de biocidenrichtlijn. Het derde lid gaat over aanvullende gegevens voor het opnemen van een werkzame stof in bijlage I van de gewasbeschermingsrichtlijn of bijlage I, IA, of IB van de biocidenrichtlijn. Voor aanvullende gegevens geldt een periode van vijf jaar na het besluit van de Europese Commissie dat volgde op de ontvangst van de aanvullende gegevens. Het vierde lid regelt dat de termijnen van het tweede en derde lid op hetzelfde moment aflopen.

#### **Artikelen 28 en 49**

In artikel 28, eerste lid, en artikel 49, eerste lid, wordt conform de uitgangspunten voor dit wetsvoorstel zo dicht mogelijk bij de tekst van de gewasbeschermingsrichtlijn en de biocidenrichtlijn gebleven. Het eerste lid begint in onderdeel a met de bepaling dat een gewasbeschermingsmiddel wordt toegelaten wanneer de werkzame stof van dat middel op bijlage I van de gewasbeschermingsrichtlijn onderscheidenlijk bijlagen I, IA, of IB van de biocidenrichtlijn is opgenomen. Onderdeel b geeft de voorwaarden die voor de toelating gelden onder toepassing van de uniforme beginselen van bijlage VI bij richtlijn 91/414/EEG of de gemeenschappelijke beginselen van bijlage VI bij richtlijn 98/8/EG met betrekking tot:

- de deugdelijkheid van het middel;
- risico's voor mensen;
- risico's voor dieren;
- risico's voor planten;
- risico's voor het milieu, waaronder alle vormen van blootstellingsroutes via ieder medium (zoals water, bodem, lucht) voor mensen, dieren en planten horen.

Onderdeel c bepaalt de wijze waarop het middel kan worden geïdentificeerd.

Onderdelen d, e, en f bepalen de wijze waarop residuen en fysische en chemische eigenschappen worden vastgesteld.

De in het tweede en derde lid genoemde uniforme beginselen onderscheidenlijk gemeenschappelijke beginselen, toelatingsvoorwaarden en beoordelingsmethoden zijn de basis voor de beoordeling van een middel. Het vijfde en zesde lid voorzien in de mogelijkheid om tijdelijk bij ministeriële regeling te voorzien in een aanpassing van de bij algemene maatregel van bestuur geldende beoordelingseisen. Een spoedvoorziening is met name van belang bij nieuwe informatie over de werking van een gewasbeschermingsmiddel en de daarmee te bestrijden gevaren.

Voor biociden geldt voorts dat sommige gevaarlijke biociden op grond van artikel 5, tweede lid, van de biocidenrichtlijn niet worden toegelaten voor de verkoop aan het «grote publiek». Dit verbod zal in het nationale systeem worden verankerd in de lagere regelgeving voor de toelatingsvoorwaarden en beoordelingsmethoden.

### **Artikel 29 en artikel 50**

In artikel 29 zijn alle voorschriften opgenomen die door het college gesteld kunnen of gaan worden.

Het eerste lid gaat over voorschriften die het college altijd zal stellen. Het eerste lid, onderdeel b, is van belang in relatie met de beoordeling. Voldoet een gewasbeschermingsmiddel of biocide niet aan een toelatingsvoorwaarde als bedoeld in artikel 28, onderscheidenlijk artikel 49, maar kan in redelijkheid een voorschrift worden gesteld waardoor het risico weggenomen of beperkt wordt tot een niveau dat wel voldoet aan de toelatingsvoorwaarde, dan wordt het gewasbeschermingsmiddel alsnog toegelaten.

Artikel 29, eerste lid, onderdeel c, vloeit voort uit artikel 3, derde lid, van de gewasbeschermingsrichtlijn en hangt samen met artikel 29, derde lid, en de artikelen 78 tot en met 81. Artikel 50, eerste lid, onderdeel c vloeit voort uit artikel 3, zevende lid, van de biocidenrichtlijn en hangt samen met artikel 50, derde lid, en de artikelen 78 tot en met 81. Een richtlijn is verbindend voor het resultaat. Het is toegestaan om een aantal uitgangspunten van geïntegreerde bestrijding, juist gebruik, goede praktijken en toepassingsmethoden in algemene regels te vervatten. Het college houdt bij zijn besluit tot toelating rekening met die algemene regels.

Artikel 29, eerste lid, onderdeel d, en artikel 50, eerste lid, onderdeel d, geven de bevoegdheid aan het college om allerlei eisen te stellen aan de verpakking en etikettering. De relatie met de Wet milieugevaarlijke stoffen is toegelicht in paragraaf 2.5.3.4.

Het tweede lid van de artikelen 29 en 50, gaat over voorschriften die het college eigen beweging kan stellen. Hier kan het college gebruik maken van zijn expertise en deskundigheid met betrekking tot het toelaten van gewasbeschermingsmiddelen. Het tweede lid, onderdeel d, onder 5° en 6°, van artikel 29 is gericht op implementatie van bijlage V van de gewasbeschermingsrichtlijn. Hiermee geeft Nederland invulling aan de bevoegdheid om regels te stellen met betrekking tot het betreden van recentelijk behandelde ruimten.

## **Artikelen 30 en 51**

De artikelen 30 en 51 regelen dat hetgeen bepaald is met betrekking tot de gewone toelatingsprocedure eveneens van toepassing is bij bijzondere vormen van toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden voor zover in paragraaf 3 van het hoofdstuk over gewasbeschermingsmiddelen onderscheidenlijk biociden geen andersluidende bepalingen zijn opgenomen.

## **Artikel 31**

De vereenvoudigde uitbreidingstoelating is een implementatie van hetgeen in artikel 9 van de gewasbeschermingsrichtlijn is bepaald. Artikel 9, eerste lid, eerste alinea, van de gewasbeschermingsrichtlijn gaat over fabrikanten, de tweede alinea over specifieke groepen van gebruikers. Zij kunnen aanvragen indienen. De derde alinea van artikel 9, eerste lid, van de gewasbeschermingsrichtlijn gaat over de vraag wat de lidstaat met een aanvraag moet doen. Het bepaalde in artikel 9, eerste lid, derde alinea is derhalve niet alleen bedoeld voor aanvragen van specifieke groepen maar ook voor aanvragen van fabrikanten. Zowel het criterium openbaar belang als het gebruik van andere wijzen van bekendmaking zijn zo veel mogelijk conform de gewasbeschermingsrichtlijn naar de Nederlandse situatie omgezet. Niet alleen allerlei organisaties als bedoeld in artikel 24, eerste lid, maar ook de Minister van LNV in overeenstemming met de Minister van VROM en eventueel andere betrokken ministers kunnen om een uitbreiding van de toelating vragen. Hiermee kan worden voorkomen dat louter om commerciële redenen het gebruik van een middel tot een klein aantal specifieke toepassingen beperkt blijft. Met het criterium openbaar belang kan bijvoorbeeld om marktpolitieke redenen of volksgezondheidsredenen tot uitbreiding van de toelating worden gekomen, onverminderd de toepassing van de voorwaarden genoemd in het eerste lid. Ook de toelatinghouder zelf kan om een vereenvoudigde uitbreiding van de toelating vragen. Het college is gehouden een aanvraag tot vereenvoudigde uitbreidingstoelating te honoreren indien dit in het openbaar belang is en met inachtneming van de voorwaarden genoemd in het eerste lid. Bij ministeriële regeling op grond van het vijfde lid kunnen nadere regels worden gesteld voor de toepassing van het criterium openbaar belang en over de wijze van mededelen van een vereenvoudigde uitbreidingstoelating.

## **Artikelen 32, 33, 52 en 53**

Deze artikelen regelen een aantal afwijkende toelatingvormen. Hiervoor geldt niet het gehele toetsingkader zoals neergelegd in de artikelen 28 en 49.

De afgeleide toelating (artikelen 32 en 52) is voor een fabrikant een mogelijkheid om een middel op eenvoudige wijze onder andere merknaam en verpakking in de handel te brengen of tezamen met andere middelen ter aanvulling van een productlijn aan een gebruiker te kunnen aanbieden. De mogelijkheid van afgeleide toelating vergroot de flexibiliteit van de markt. Het product dat als afgeleide toelating op de markt wordt gebracht mag van samenstelling niet verschillen van het middel dat voor een zelfde doeleinde als eerste is toegelaten. De fabrikant die een afgeleide toelating aanvraagt moet toegang hebben tot de gegevens van een dossier dat op grond van artikel 27 is beschermd.

De parallelle toelating (artikelen 33 en 53) vloeit voort uit het principe van vrij verkeer van goederen binnen de Europees Economische Ruimte. Gewasbeschermingsmiddelen en biociden die conform de voorschriften

van de beide richtlijnen in een andere lidstaat van de Europees Economische Ruimte zijn toegelaten en niet wezenlijk verschillen van een hier te lande toegelaten middel worden toegelaten. Daarbij gelden wel de voorschriften die bij de Nederlandse toelating zijn gesteld. Voor een parallelle toelating is daardoor in veel gevallen een aangepast etiket nodig, omdat het middel vanwege het specifieke gebruik in Nederland of de Nederlandse agrarische, fytosanitaire, ecologische (waaronder klimatologische) omstandigheden en het bijbehorende Nederlandse etiket op een andere wijze gebruikt wordt dan in andere landen van de Europees Economische Ruimte.

De leverancier die een parallelle toelating aanvraagt hoeft niet op grond van de Nederlandse wetgeving toegang te hebben tot de gegevens van een dossier dat op grond van artikel 27 is beschermd. Het gewasbeschermingsmiddel of biocide is immers in een andere lidstaat van de Europees Economische Ruimte geproduceerd en de autoriteiten van dat land hebben getoetst of de producent aldaar toegang heeft tot het dossier.

#### **Artikelen 34 en 54**

Deze artikelen regelen de toelating van een gewasbeschermingsmiddel of een biocide met een werkzame stof die nog niet op de Europese markt was vóór 26 juli 1993 onderscheidenlijk vóór 15 mei 2000 («nieuwe werkzame stof» in het jargon), maar die wel in Europees verband beoordeeld wordt voor toelating op bijlage I van de gewasbeschermingsrichtlijn of bijlage I, IA, of IB bij de biocidenrichtlijn. Voorwaarden voor het verkrijgen van een toelating voor een middel gebaseerd op een dergelijke werkzame stof zijn dat het college van oordeel is dat de stof in aanmerking komt voor plaatsing op bijlage I bij de gewasbeschermingsrichtlijn of bijlage I, IA, of IB bij de biocidenrichtlijn en dat het college, op basis van zijn deskundigenoordeel, oordeelt dat het gewasbeschermingsmiddel of de biocide zal voldoen aan het gestelde in de artikelen 28 of 49. Indien het college dit geconstateerd heeft, op basis van een door het college uitgevoerde samenvatting, zal het college deze samenvatting rondzenden aan alle bevoegde autoriteiten van de lidstaten van de Europese Unie en verzoeken binnen een bepaalde termijn hun zienswijze over het voorstellen tot (voorlopig) toelaten in Nederland kenbaar te maken. Indien er geen bezwaren zijn kan het college overgaan tot toelating. Zijn die bezwaren er wel dan kan niet worden toegelaten. De voorlopige toelating kent een maximum termijn van 3 jaar en kan voor zover het gaat om een biocide, op basis van artikel 66 slechts voor een periode van 1 jaar worden verlengd indien de Europese Commissie nog geen communautair besluit heeft genomen over de opname van de werkzame stof op bijlage I bij de richtlijn. Een verlenging langer dan drie jaar is op basis van artikel 39, tweede lid, slechts mogelijk om het dossier en eventueel aanvullende informatie volledig te kunnen onderzoeken.

#### **Artikelen 35 en 55**

Toelating op aanvraag van de betrokken ministers is een vorm van toelating die de richtlijnen niet kennen. De richtlijn gaat uit van aanvragers die als fabrikant, handelaar of importeur zelf direct economisch belang hebben bij een toelating. Er zijn echter veel werkzame stoffen die niet met het oog op het gebruik als gewasbeschermingsmiddel of biocide in de handel worden gebracht maar wel als zodanig worden aangewend (zie definitie in artikel 1, eerste lid). Het betreft een vorm van toepassing van werkzame stoffen die deze stoffen op grond van de in de richtlijnen opgenomen definities tot gewasbeschermingsmiddel of biocide maken. Het betreft eenvoudige stoffen die voor een ieder verkrijgbaar zijn. Bekende voorbeelden zijn: bier tegen slakken, magere melk tegen virussen, uien sap tegen mieren, spiritus tegen mijten, koolzuurgas injectie voor groei-

bevordering, etc. etc. Een producent van deze stoffen brengt deze stoffen niet met het oog op het gebruik als gewasbeschermingsmiddel of biocide op de markt. Deze stoffen zijn echter niet van gevaar ontbloot als de gebruiker zelf aan de stof de bestemming gewasbeschermingsmiddel of biocide geeft en de stof als middel aanwendt. De gewasbeschermingsrichtlijn en biociderichtlijn zijn richtlijnen voor harmonisatie van de interne markt onder een hoog beschermingsniveau voor mens en milieu. Bij de genoemde voorbeelden is er geen sprake van een markt. Deze stoffen zijn onder de werking van de wet gebracht door de zinsnede «in de vorm waarin zij aan de gebruiker worden geleverd» uit artikel 2, eerste lid, van de gewasbeschermingsrichtlijn niet over te nemen en de zinsnede «aangewend» aan de definitie van het begrip gewasbeschermingsmiddel toe te voegen alsmede door conform de definitie in de biocidenrichtlijn de zinsnede «aangewend» in de definitie van het begrip biocide op te nemen. Regulering van het gebruik van dergelijke stoffen heeft invloed op de fabricage van producten die met deze stoffen worden geproduceerd, maar tegelijkertijd kan het gebruik van deze stoffen onder de gebruikelijke wetgeving op het gebied van arbeidsbescherming en milieu tot een verbod leiden. Om toch ten aanzien van deze stoffen een vergelijkbare afweging te kunnen maken op het gebied van deugdelijkheid, arbeidsomstandigheden en milieueffecten zouden separate voorzieningen op grond van de categorale wetten gaan gelden, hetgeen de consistentie in de beoordeling van de werkzame stoffen niet ten goede zou komen. Uitgangspunt is immers dat alle relevante aspecten met betrekking tot milieu, volksgezondheid en arbeidsomstandigheden worden beoordeeld in één toelatingssystematiek. Met dit wetsvoorstel is voorzien in een beoordeling van deze werkzame stoffen op hun schadelijke gevolgen voor mens en milieu, zodat consistente beoordeling van de toelaatbaarheid van deze werkzame stoffen kan plaatsvinden.

### **Artikel 36**

Erkenning van het besluit tot toelating van een andere lidstaat is een bijzondere vorm van toelaten (artikel 10 van richtlijn 91/414/EEG). Deze vorm van toelaten is alleen toepasbaar bij een aanvraag voor een gewasbeschermingsmiddel dat vergelijkbaar is met het middel dat in de andere lidstaat is toegelaten. Het college kan alleen proeven of analyses vragen voor zover er in Nederland sprake is van niet met de andere lidstaat vergelijkbare agrarische, fytosanitaire, ecologische, met inbegrip van klimatologische omstandigheden, specifieke voedingsgewoonten of specifieke consumptie van behandelde producten. Onder ecologische omstandigheden worden ook hydrologische en bodemkundige omstandigheden verstaan.

Daarnaast kan het college op grond van artikel 28, derde lid, juncto artikel 29, eerste lid, onderdeel b, aan iedere toelating en derhalve ook aan een toelating op grond van wederzijdse erkenning voorschriften verbinden die voortvloeien uit andere regels van Gemeenschapsrecht, zoals voorschriften met het oog op de bescherming van distributeurs, gebruikers en werknemers (vergelijk artikel 10, eerste lid, derde alinea, van richtlijn 91/414/EEG, zie ook paragraaf 2.3.2.5.2. over voorschriften inzake arbeidsbescherming). Artikel 30 geeft daarvoor de grondslag. Wanneer het college voornemens is een toelating te weigeren worden de betrokken ministers, de Europese Commissie en de aanvrager daarvan in kennis gesteld. Vervolgens wordt in en procedure op Europees niveau bij communautaire maatregel vastgesteld of er gegronde redenen voor een weigering zijn. De betrokken ministers hebben de bevoegdheid om ook na deze procedure toelating te weigeren om zo nodig juridische stappen te kunnen ondernemen tegen de vastgestelde communautaire maatregel.

## Artikelen 37 en 64

Deze artikelen bevatten bepalingen om onderzoek naar en met niet toegelaten gewasbeschermingsmiddelen of biociden voor experimentele doeleinden mogelijk te maken. Vrijstelling is vereist als in een proef of experiment een niet toegelaten gewasbeschermingsmiddel of biocide wordt gebruikt dat mogelijk in het milieu terecht komt. Voor zulke proeven bevat deze artikelen bepalingen voor het vrijstellen van het op de markt brengen van het in de proef te gebruiken niet toegelaten gewasbeschermingsmiddel of biociden teneinde een hoog beschermingsniveau voor mens, milieu en dier te handhaven. Het college kan vrijstelling verlenen voor proeven met een specifiek niet toegelaten gewasbeschermingsmiddel of biocide door een fabrikant of wetenschappelijke onderzoeksinstelling of vrijstelling voor een reeks van proeven door diverse fabrikanten of onderzoeksinstellingen voor een categorie van middelen die op een zelfde werkzame stof zijn gebaseerd. Een vrijstelling geldt niet alleen voor de aanvrager maar ook voor de producent van het middel en de handelaar in het middel. Een ieder is vrijgesteld van het verbod van artikel 20 en is op grond van artikel 22 verplicht zich te houden aan de voorschriften en beperkingen die bij de vrijstelling zijn gegeven. Een vrijstelling wordt in verband daarmee in de Staatscourant bekend gemaakt (artikelen 42, eerste lid, en 69, eerste lid). Vrijstelling kan worden verleend voor experimenten binnen een laboratorium maar ook voor proeven in de open lucht. Het college heeft een ruime beoordelingsmarge om te bezien of er sprake is van omstandigheden die onder controle te houden zijn. De hoeveelheden van het gebruikte middel en de met het middel behandelde oppervlakte gewas, bodem of product zullen beperkt worden tot datgene dat nodig is om een redelijk betrouwbaar wetenschappelijk resultaat te kunnen boeken. Vrijstellingen voor proeven zijn niet bedoeld voor de inzet van middelen voor commerciële doeleinden als zodanig, maar kunnen wel worden verstrekt voor de ontwikkeling van gewasbeschermingsmiddelen en biociden die door een fabrikant of handelaar commercieel zal worden geëxploiteerd of voor de ontwikkeling van andere producten, waarvoor het gebruik van niet toegelaten gewasbeschermingsmiddelen of biociden noodzakelijk is om het juiste wetenschappelijke resultaat uit het onderzoek te verkrijgen. De vrijstelling voor proeven mag een niet dermate stelselmatig karakter hebben dat er feitelijk sprake is van een toelating. Een vrijstelling voor proeven is bedoeld voor eenmalig gebruik. Bij hoge uitzondering wordt een herhaling toegestaan. Het college besluit tot vrijstelling met in achtneming van de gemeenschappelijke voorwaarden als bedoeld in artikel 22, vierde lid, van richtlijn 91/414/EEG of artikel 17, vijfde lid, van richtlijn 98/8/EG. In het zesde lid van artikel 37 en het zesde lid van artikel 64 is voorzien in een erkenningsregeling voor instanties die regelmatig proeven en experimenten met niet toegelaten middelen uitvoeren. Erkende instanties kunnen onder de voorwaarden waaronder zij erkend zijn zonder vrijstelling proeven doen of experimenten verrichten. De betrokken ministers erkennen een instantie met in achtneming van de gemeenschappelijke voorwaarden als bedoeld in artikel 22, vierde lid, van richtlijn 91/414/EEG of artikel 17, vijfde lid, van richtlijn 98/8/EG (het zevende lid van de artikelen 37 en 64).

Voor zover bij proeven kleine hoeveelheden niet toegelaten biociden, in gecontroleerde omstandigheden worden toegepast, die niet in het milieu terecht komen, kunnen bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 64, achtste lid, nadere regels worden gesteld onder welke voorwaarden zulke proeven uitgevoerd kunnen worden. Gedacht kan worden aan een registratiestelsel voor laboratoria of een meldplicht bij op productie gericht onderzoek door onderzoeksinstellingen. Daarbij kunnen ook dossiereisen worden gesteld.

### **Artikelen 38 en 65**

De artikelen 38 en 65 zijn opgenomen om op te kunnen treden bij gevaren voor de plantaardige productie, onderscheidenlijk gevaren voor de volksgezondheid, dieren of het milieu die niet met enig toegelaten middel te bestrijden zijn. Voor de toelating van een gewasbeschermingsmiddel of biocide gelden strenge normen. Dit betekent dat een gewasbeschermingsmiddel of biocide niet in korte tijd voor nieuw opkomende onvoorziene ziekten of plagen op de markt kunnen worden gebracht. Tegen een nieuw opkomende ziekte of plaag kunnen er wel middelen met bestaande werkzame stoffen inzetbaar zijn die niet voor de toepassing op een nieuw opkomende ziekte of plaag zijn toegelaten. De onderhavige artikelen voorzien erin dat voor een dergelijk middel voor een beperkte periode van maximaal 120 dagen tot vrijstelling voor een categorie van gevallen of een specifieke gebruiker besloten kan worden. Een vrijstelling wordt verleend met het oog op een beperkt en gecontroleerd gebruik. Gezien de ernst van de hier bedoelde situaties is voorzien in een ambtshalve toelating door betrokken ministers indien de ernst van de situatie onverwijld optreden vereist. Indien mogelijk zal echter de reguliere weg van toelating op aanvraag worden gevolgd. In het verleden zijn er vrijstellingen gegeven voor onder andere ontsmetten van grond voor de teelt van bloembollen, het desinfecteren van ziekenhuizen, meer in het bijzonder het brandwondenziekenhuis in Beverwijk en voor de rattenbestrijding in geval van bedreiging van de volksgezondheid. Het besluit van betrokken ministers wordt zo nodig elektronisch bekendgemaakt.

### **Artikelen 39 en 66**

De verlenging van een aanvraag houdt in dat het gehele dossier dat bij de 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. Iedere toelating of registratie kan worden verlengd voor maximaal 10 jaar, met uitzondering van de voorlopige toelating, bedoeld in het tweede lid. De voorlopige toelating geldt voor maximaal drie jaar en kan voor biociden met één jaar worden verlengd. Een verlenging langer dan drie jaar op basis van artikel 39, tweede lid, is slechts mogelijk om het dossier en eventueel aanvullende informatie volledig te kunnen onderzoeken.

De betrokken ministers kunnen een vrijstelling als bedoeld in artikel 38, eerste lid, en 65, eerste lid, verlengen onder de voorwaarden die via een comitologieprocedure op grond van artikel 19 van de gewasbeschermingsrichtlijn of artikel 28 van de biocidenrichtlijn worden vastgesteld. Vrijstellingen als bedoeld in artikel 37, eerste lid, en artikel 64, eerste lid, worden niet verlengd.

Het gaat bij alle vormen van verlenging om maximumtermijnen, dat wil zeggen dat verlengen met een kortere periode dan de gestelde termijn ook mogelijk is. Dit zal met name het geval zijn indien in het middel meerdere werkzame stoffen voorkomen. Na beoordeling van een van de werkzame stoffen zal de toelating worden verlengd tot de eerst volgende expiratie datum van de andere werkzame stof(fen).

### **Artikelen 40, 41, 67 en 68**

De artikelen 40 en 67 geven de houder van een toelating of registratie de plicht tot het geven van informatie aan het college, onder meer omtrent wijzigingen van het gewasbeschermingsmiddel of de biocide, dan wel de verpakking van het middel. Wanneer een persoon zijn vermogensrechten waaronder het besluit tot toelating met betrekking tot een gewas-

beschermingsmiddel verkoopt, is deze persoon niet gehouden zijn te naamstelling in het register van het college te wijzigen. Zowel de oude als de nieuwe houder van een besluit tot toelating brengen een gewasbeschermingsmiddel op de markt en zijn daarom beiden gehouden de hun bekende informatie aan het college te overleggen.

De informatieplicht strekt zich uit tot het geven van nieuwe informatie over de werking van het middel op mens en milieu. Met name zal het dan gaan om mogelijk negatieve gevolgen voor mens en milieu. Indien deze informatie daartoe noopt kan de toelating of registratie worden beperkt of ingetrokken. Ook kunnen daarbij nieuwe voorwaarden worden gesteld aan de toelating of registratie van een middel. De toelating of registratie kan verder worden beperkt op verzoek van de toelatinghouder/registratiehouder, wanneer de toelatinghouder redenen ziet bijvoorbeeld vanwege mogelijke aansprakelijkheid om het middel niet meer op de markt te brengen. Ook belanghebbenden kunnen verzoeken tot intrekking of wijziging van een toelating of registratie op basis van nieuwe gegevens waaruit blijkt dat de toelating dan wel registratie niet meer voldoet aan het bij of krachtens deze wet gestelde. Het college kan deze informatie gebruiken om een tijdelijke beperking of een verbod af te kondigen. Het college kan echter ook eigener beweging tot een tijdelijke beperking of een verbod komen op grond van informatie die het college op een andere wijze heeft ontvangen. Tevens kan het college de toelating/registratie intrekken indien blijkt dat de aanvrager bij het indienen van de aanvraag foutieve dan wel misleidende informatie heeft gegeven alsmede wanneer de jaarlijkse vergoeding niet wordt voldaan.

Het college besluit tot een geheel of gedeeltelijke intrekking van een toelating. Niet ieder gebrek in de door een aanvrager verstrekte informatie behoort tot een volledige intrekking te leiden. Om reden van proportionaliteit kan het college hierin een afweging maken.

Het college besluit tot wijziging van een toelating indien nieuwe wetenschappelijke en technische kennis daar naar zijn oordeel toe moet leiden. Het college is ingesteld om als deskundige en onafhankelijke instantie hiertoe zo nodig over te gaan.

Alleen bij wijziging of intrekking van een toelating kan het college op grond van het vijfde lid van de artikelen 41 en 68 een termijn voor het gebruik van voorraden bepalen. Ook voorraden die bij fabrikanten opgeslagen liggen kunnen nog op de markt worden gebracht. Het college zal daarbij een afweging maken tussen de risico's voor het gebruik van het middel, en de periode waarin het middel nog in voorraad en gebruik zal zijn. Voorkomen moet worden dat alsnog grote voorraden (in relatie tot het gebruik) van een niet meer toegelaten middel op de markt worden gebracht en gebruikt. Het college brengt de Europese Commissie en de overige lidstaten onverwijld op de hoogte van mogelijk gevaarlijke gevolgen van het middel, dan wel werkzame stof.

Met het zesde en zevende lid is voor vrijstellingen een voorziening voor besluiten tot wijziging en intrekking getroffen die overeenkomt met besluiten tot wijziging of intrekking van een toelating.

Het achtste lid geeft een voorziening voor onder andere de uitvoering van communautaire maatregelen die met een comitologieprocedure op grond van artikel 19 van de gewasbeschermingsrichtlijn of artikel 28 van de biocidenrichtlijn is vastgesteld.

### **Artikelen 42 en 69**

Toelatingsbesluiten gelden voor fabrikanten, handelaren en gebruikers. Toelatingsbesluiten zijn niet tot een of meer belanghebbenden gericht, maar tot een groep niet direct identificeerbare belanghebbenden. De betrokken besluiten scheppen zowel rechten als plichten voor al deze belanghebbenden. Het zijn dan ook besluiten van algemene strekking, met een bijzonderheid: ze worden alleen verstrekt op aanvraag van een fabri-



kant of in enkele specifieke gevallen op verzoek van betrokken gekwalificeerde personen (zie de artikelen 24 en 45, eerste lid). Daarnaast zijn er diverse vormen van ambtshalve intrekking en wijziging mogelijk, die voor alle belanghebbenden direct gevolgen hebben. De bekendmaking in de Staatscourant sluit aan bij het karakter van de toelating. Deze vorm van bekendmaking is overeenkomstig artikel 3:42, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

Het besluit wordt aan de aanvrager medegedeeld. Het is zorgvuldig om de aanvrager actief op de hoogte te stellen van de mogelijkheid om het betrokken middel op de markt te brengen.

Alle besluiten met betrekking tot toelating (waaronder ook registraties voor biociden met een gering risico), vrijstelling of kaderformulering worden geregistreerd in een register, dat ook langs elektronische weg beschikbaar is. In het vierde lid wordt geregeld dat een burger er vanuit mag gaan dat de langs elektronische weg beschikbaar gestelde informatie juist is. Uit de schriftelijke stukken kan echter wel alsnog het tegendeel blijken.

### **Artikelen 43 en 70**

De voorgestelde artikelen 43 en 70 bevatten in navolging van de gewasbeschermingsrichtlijn en de biocidenrichtlijn een eigen regeling met betrekking tot de openbaarheid van gegevens. Ook artikel 22 van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 kent op dit punt een eigen voorziening. In de doctrine en rechtspraak is een afbakening ontwikkeld tussen de Wet openbaarheid van bestuur en bijzondere wetten die een specifieke openbaarheidsregeling bevatten. Die afbakening komt erop neer dat de Wet openbaarheid van bestuur als algemene regeling wijkt voor bijzondere openbaarmakingsregelingen met een uitputtend karakter. In een tweetal uitspraken heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in lijn hiermee bepaald dat artikel 22 van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 de Wet openbaarheid van bestuur in haar toepassing beperkt (uitspraken van 10 augustus 2000, nr. 19990074/1, en van 19 december 2000, nr. 200000981/1). Gegeven de door de gewasbeschermingsrichtlijn en biocidenrichtlijn dwingend voorgeschreven vertrouwelijke behandeling van bepaalde gegevens, zal in deze situatie onder het onderhavige wetsvoorstel geen verandering komen. Ook na de totstandkoming van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Trb. 2001, nr. 73; Verdrag van Aarhus) zal de bestaande afbakening tussen de Wet openbaarheid van bestuur en bijzondere openbaarmakingsregelingen zoals de onderhavige worden gecontinueerd, zo blijkt uit de memorie van toelichting bij de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus (Kamerstukken II 2002/03, 28 835, nr. 3, blz. 9). Dit betekent dat het in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur opgenomen toetsingskader voor milieu-informatie terugtreedt indien sprake is van een bijzondere wettelijke regeling die een uitputtend kader bevat voor openbaarheid van milieu-informatie. Dit betekent niet dat dit wetsvoorstel afbreuk te doet aan het uitgangspunt van openbaarheid zoals dat onder Wet openbaarheid van bestuur geldt voor gegevens inzake emissies in het milieu. Weliswaar regelen de voorgestelde artikelen 43 en 70 dat bepaalde commerciële en bedrijfsgegevens geheim moeten blijven, daar staat tegenover dat ook is aangegeven welke informatie in ieder geval niet als vertrouwelijk wordt beschouwd. In het wetsvoorstel is rekening gehouden met het Verdrag van Aarhus en de daarop gebaseerde richtlijn inzake de openbaarheid van milieu-informatie (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). Laatstbedoelde richtlijn gaat uit van een systeem

van relatieve gegevensbescherming en heeft evenals enkele onderdelen van de gewasbeschermingsrichtlijn en de biocidenrichtlijn mede betrekking op emissies in het milieu. Deze gegevens worden ingevolge dit wetsvoorstel conform de beide richtlijnen openbaar gemaakt in een beknopt overzicht van de uitkomsten van proeven die ertoe strekken de werkzaamheid en de onschadelijkheid voor mens, dier, plant en milieu vast te stellen. Gezien de inhoud van dit overzicht mag vooralsnog worden aangenomen dat dit overzicht voldoet aan de eisen die ingevolge voornoemde richtlijn inzake de openbaarheid van milieu-informatie aan de openbaarheid van gegevens zijn gesteld.

#### **Artikel 48**

Biociden met een gering risico en biociden die voldoen aan de eisen die gelden voor een basisstof worden niet beoordeeld aan de hand van de toelatingsvoorwaarden van artikel 49.

#### **Artikel 56**

Nadat een stof op bijlage I bij de richtlijn is opgenomen en er in een andere lidstaat een toelating is afgegeven voor een biocide komt een dergelijk biocide in Nederland in aanmerking voor een toelating op basis van wederzijdse erkenning. Deze regeling is bedoeld om de interne marktwerking niet onnodig te frustreren binnen de Europese Unie. Hiervoor geldt een strikte beslistermijn van 120 dagen na ontvangst van de aanvraag. Deze termijn zal evenals alle andere beslistermijnen inzake toelating bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 44, tweede lid, onderdeel a, worden geïmplementeerd (zie over dit onderwerp paragraaf 2.1.6.). Het college zal zich, gezien deze strakke termijn, dan ook met name richten op de verschillen tussen de lidstaat in de Europese Unie waarop de erkenning van een biocide zal rusten en de hier te lande geldende omstandigheden en het gebruik van het biocide. Het college kan voor dit onderzoek nadere gegevens vragen. Ook kan het college aan een dergelijke toelating voorschriften verbinden indien dit naar de mening van het college noodzakelijk is om een veilig gebruik van het biocide mogelijk te maken. Ten aanzien van drie productgroepen biociden, te weten biociden ter bestrijding van vogels, vissen en gewervelde dieren, is nadrukkelijk een voorbehoud gemaakt voor lidstaten om niet aan wederzijdse erkenning te hoeven meewerken. Dit voorbehoud is in het vierde lid tot uitdrukking gebracht. De reden hiervoor is gelegen in het bijzondere karakter van de te bestrijden diersoorten. Verder is in het vijfde lid geregeld dat het college onverwijld alle lidstaten en de Europese Commissie op de hoogte stelt indien het college een aanvraag tot wederzijdse erkenning niet honoreert. Deze bepaling is opgenomen opdat de andere lidstaten en de Europese Commissie kunnen controleren of de werking van de interne Europese markt niet onnodig wordt verstoord door het besluit van het college.

#### **Artikel 57 tot en met 61**

Deze artikelen regelen de registratie van biociden met een gering risico. Een biocide met een gering risico bevat geen tot bezorgdheid aanleiding gevende stoffen en houdt bij de toepassing volgens de gebruiksvoorwaarden slechts een gering risico in voor mens en milieu. De registratie van een biocide met gering risico is evenals de toelating een bestuursrechtelijke handeling waardoor toestemming wordt verkregen een biocide met een gering risico op de markt te brengen. De registratie onderscheidt zich van de toelating op het punt van de aan te leveren gegevens ten behoeve van de beoordeling van de toelaatbaarheid. Naast enige algemene gegevens over de aanvrager en de identiteit van de

biocide kan onder meer worden volstaan met het vermelden van het beoogde gebruik (productsoort en toepassingsgebied, categorie gebruikers en gebruiksmethode), het aanleveren van gegevens over de doeltreffendheid, het vermelden van de analysemethoden en de indeling, verpakking en etikettering van de biocide (inclusief het aanleveren van een ontwerp-etiket) en het aanleveren van een veiligheidsinformatieblad. Het is denkbaar dat enige stoffen in biociden die nu nog onder de Regeling uitzondering bestrijdingsmiddelen vallen op bijlage IA komen. Ook valt te denken aan bulkchemicalieën. Deze stoffen zullen na Europees beoordeeld te zijn komen te staan op Bijlage IB bij de richtlijn. Conform het gestelde in artikel 57, tweede lid zijn alle artikelen uit dit hoofdstuk die van toepassing zijn op toelating van biociden, ook van toepassing op registratie, tenzij in deze artikelen daarbij wordt afgeweken. De verschillen zitten met name in de dossiergegevens. Voor een registratie zijn aanzienlijk minder gegevens noodzakelijk. Ook registraties komen voor wederzijdse erkenning in aanmerking. Het college beslist binnen 60 dagen na ontvangst van de aanvraag over de registratie. Deze beslistermijn wordt bij algemene maatregel van bestuur vastgelegd (zie over dit onderwerp paragraaf 2.1.6.).

### **Artikel 62**

De kaderformulering geldt voor een groep van biociden die dezelfde werkzame stoffen voor hetzelfde gebruik en dezelfde gebruikerssoort met dezelfde specificaties bevatten. Hierbij is tevens een zelfde wijze van toepassen relevant. De samenstelling van deze biociden mag slechts afwijkingen ten opzichte van een eerder toegelaten biocide vertonen die niet van invloed zijn op het aan die biociden verbonden risico (dezelfde blootstellingsrisico's) en op hun doeltreffendheid. De kaderformulering maakt onderdeel uit van het besluit tot toelating. Het college beslist over toelating of registratie op grond van een kaderformulering binnen 60 dagen na ontvangst van een aanvraag. Deze beslistermijn wordt bij algemene maatregel van bestuur vastgelegd (zie over dit onderwerp paragraaf 2.1.6.).

### **Artikel 63**

Basisstoffen kennen ingevolge de richtlijn alleen een communautaire procedure tot toelating. Deze stoffen die hoofdzakelijk voor andere dan bestrijdingsmiddelendoelinden worden gebruikt en bij gebruik als biocide geen tot bezorgdheid aanleiding gevende stof bevatten, zullen worden opgenomen in bijlage IB van de biocidenrichtlijn. Deze stoffen mogen na de opneming vrijelijk op de Nederlandse markt worden gebracht voor zover aan de voorwaarden tot plaatsing op bijlage IB bij de Biocidenrichtlijn is voldaan. Een biocide dat voldoet aan deze voorwaarden en dat slechts stoffen bevat die in overeenstemming zijn met de voorwaarden mogen zonder beoordeling op de markt worden gebracht.

### **Artikelen 71 en 76**

Het in het eerste lid van de artikelen 71 en 76 ingestelde verbod van een aantal genoemde handelingen met gewasbeschermingsmiddelen of biociden zonder geldig bewijs van vakbekwaamheid geldt ingevolge het tweede lid niet voor gebruikers die gewasbeschermingsmiddelen of biociden toepassen die geschikt zijn voor niet-professionele gebruikers. Dit betekent dat een handelaar of gebruiker die in zijn beroepsuitoefening middelen op de markt wil brengen onderscheidenlijk gebruiken dit alleen kan doen als hij over het vereiste bewijs van vakbekwaamheid beschikt. Het derde lid voorziet in een mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen aan een systeem van bewijzen van vakbekwaam-

heid. In paragraaf 2.4.1. is beschreven op welke wijze het systeem van vakbekwaamheidseisen naar verwachting in de nadere regelgeving ingericht gaat worden. In die nadere regelgeving zal ook een voorziening worden opgenomen voor een procedure voor erkenning van vakbekwaamheidseisen uit de overige lidstaten van de Europese Unie.

## **Artikel 72**

De wet bevat een verbod tot aanprijzing van niet toegelaten middelen. De gedachte hierachter is dat aanprijzen van een verboden middel uitlokking van illegaal gebruik inhoudt.

Aanprijzing is onder meer iedere vorm van uiting die is gericht op de vergroting van de toepassing van een middel. Er zijn vele vormen van aanprijzing. Het begrip is taalkundig duidelijk genoeg om niet nader te definiëren. Ook het aanbevelen van middelen via bijvoorbeeld artikelen, oproepen of advertenties in redactionele kolommen, nieuwsgroepen, websites, chatboxen en chatgroepen is verboden. De reden van het verbod is dat niet toegelaten middelen veelal louter worden aanbevolen om de deugdelijke werking en onvoldoende informatie voor handen is of wordt gegeven inzake de negatieve gevolgen voor mens of milieu. Het verbod van aanbeveling of aanprijzing blijft gelden tot door middel van een besluit tot toelating is aangetoond, dat een middel zonder onaanvaardbare gevolgen kan worden toegepast.

Toegelaten middelen mogen wel worden aangeprezen, maar onder de restrictie dat bij het aanprijzen geen misleidende termen worden gebruikt. Het betreft veelal termen die erop gericht zijn om het middel minder schadelijk te doen lijken dan het middel kan zijn of de effecten van het middel te versluieren. Daarom zijn termen zoals middel met een gering risico ook voor biociden met een gering risico niet toegestaan. De gewasbeschermingsrichtlijn geeft aan dat opschriften zoals «niet giftig, onschadelijk of soortgelijke aanduidingen» niet op een etiket mogen worden vermeld. In dit wetsvoorstel is niet meer geregeld dan op grond van de huidige wet alsmede de gewasbeschermingsrichtlijn en biocidenrichtlijn hieromtrent is geregeld.

## **Artikelen 73 en 77**

Leveranciers van gewasbeschermingsmiddelen en biociden betrachten een normale zorg die van een ieder mag worden verwacht bij de aflevering van een middel aan de natuurlijke persoon of rechtspersoon die het middel heeft besteld en over een geldig bewijs van vakbekwaamheid beschikt. Om de leverancier en degenen die hij opdracht geeft in de gelegenheid te stellen deze zorg te kunnen betrachten, heeft de leverancier in artikel 77 de bevoegdheid gekregen om naar een legitimatiebewijs te vragen. Als er geen gereede aanleiding is om te twijfelen aan de geldigheid van een bewijs van vakbekwaamheid van de gebruiker, of wanneer er geen aanleiding is om te twijfelen aan de identiteit van de ontvanger van de middelen, is het in het normale verkeer ondoenlijk om naar documenten inzake vakbekwaamheid en identiteit te vragen. Wanneer de geldigheid van het bewijs van vakbekwaamheid van de gebruiker verloopt, is dat primair de verantwoordelijkheid van de gebruiker. Daarom is met de term vergewissen voor een lichte vorm van informatieplicht van de leverancier gekozen.

## **Artikel 74**

In Nederland niet-toegelaten middelen kunnen wel in Nederland worden geproduceerd of doorgevoerd, mits de middelen niet in Nederland op de markt worden gebracht. Werkzame stoffen die als bestanddeel voor een te vervaardigen middel worden ingevoerd, zijn geen werkzame stoffen die

onder het verbod van artikel 19 vallen en in Nederland op de markt worden gebracht, mits het vervaardigde middel ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd en niet alsnog op de Nederlandse markt wordt verhandeld. Zodra het middel is geproduceerd of ingevoerd is het nodig dat er wordt voorzien in een systeem om te voorkomen dat het middel alsnog in Nederland op de markt wordt gebracht. Daarom is het voornemen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te voorzien in een voor fabrikanten, handelaren en importeurs verplichte administratie van soorten en hoeveelheden. Daarbij wordt gedacht aan bepalingen inzake de administratie waaruit ten minste blijkt:

- a. de naam, zoals die op de verpakking is vermeld, en voor zover van toepassing, het toelatingsnummer of -kenmerk in het land van bestemming,
- b. het aantal verpakkingseenheden per ontvangst of aflevering alsmede de op de verpakking aangegeven volume- of massa-eenheden,
- c. de verminderde hoeveelheid voorraad niet zijnde de afgeleverde hoeveelheid,
- d. de datum van ontvangst, aflevering of vermindering als bedoeld in de onderdelen b en c,
- e. de totale hoeveelheid voorraad, en
- f. na ontvangst of aflevering van het gewasbeschermingsmiddel of de biocide, de naam, het adres, en de woonplaats van de leverancier of de afnemer van het middel alsmede het land van bestemming of, voor zover het gebruikers betreft, de plaats buiten Nederland waar de toepassing plaatsvindt.

Fabrikanten en importeurs van niet in Nederland toegelaten middelen kunnen deze middelen wel op een juridische wijze aan een handelaar leveren, maar mogen deze middelen alleen vervoeren naar een andere plek om aldaar in eigendom, bezit of houderschap bij een andere handelaar op te slaan. Het is voor de toezichthoudende diensten ondoenlijk om zicht te houden op partijen niet toegelaten middelen die op een willekeurige plek in Nederland opgeslagen worden. Voor zover een agrariër of een loonbedrijf een niet toegelaten middel invoert, hier te lande opslaat en op een perceel buiten het Nederlands grondgebied gebruikt, is deze agrariër of loonbedrijf in Nederland eigenaar of houder van een middel als bedoeld in het tweede, derde en vierde lid en draagt zorg voor een administratie als bedoeld in het tweede lid.

### **Artikel 75**

Met onderdeel a kan bij nadere regelgeving zo nodig voor specifieke vormen van verspreiding van informatie of specifieke vormen van misleidende informatie te reguleren.

De nadere regelgeving die op grond van de onderdelen b en d wordt voorzien betreffen onder andere de thans geldende administratievoorwaarden en eisen bij de aflevering van grondontsmettingsmiddelen. Onderdeel c, is toegelicht in de toelichting bij artikel 22, tweede lid.

### **Artikelen 78 tot en met 81**

Het verband tussen de toelating van een gewasbeschermingsmiddel of biocide en het bepaalde in de artikelen 78 tot en met 81 is toegelicht in het algemene deel paragraaf 2.3.4. en bij artikel 29. De verbijzondering in artikel 80 inzake het gebruik van middelen vanuit vliegtuigen of in besloten ruimten is nodig om buiten twijfel te stellen dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur ook voor dergelijke handelingen regels kunnen worden gesteld. Artikel 80, tweede lid, maakt het mogelijk bij algemene maatregel van bestuur een toepassingsmethode geheel te verbieden of met toepassing van artikel 81, eerste lid, te verbieden met de mogelijkheid tot verlening van een vergunning.

## **Artikel 82**

Op grond van het voorgestelde artikel wijzen de betrokken ministers toezichthouders aan.

Het ligt in de rede dat als toezichthouder in ieder geval de ambtenaren van de Algemene Inspectiedienst, de VROM-Inspectie en de Arbeidsinspectie en de Voedsel- en Warenautoriteit worden aangewezen.

Over de onderlinge taakverdeling zullen nadere regels worden gesteld.

## **Artikel 83**

De Algemene wet bestuursrecht en de Wet op de economische delicten bevatten algemene bepalingen ten aanzien van de bevoegdheid tot monsterneming in het kader van respectievelijk het toezicht op de naleving en de opsporing van strafbare feiten. Voor zover in aanvulling op deze bepalingen specifieke regels ten aanzien van de monsterneming bij gewasbeschermingsmiddelen en biociden noodzakelijk zijn, bevat het voorgestelde artikel 80 de basis om bij ministeriële regeling ter zake regels te stellen.

## **Artikel 84**

Dit artikel voorziet in de mogelijkheid dat de toezichthouder zonder toestemming van de bewoner een woning binnen kan treden. Deze bevoegdheid vormt een uitbreiding ten opzichte van hetgeen in de Algemene wet bestuursrecht is geregeld ter zake van het toezicht. Een uitbreiding die nodig is in verband met het gegeven dat het regelmatig voorkomt dat gewasbeschermingsmiddelen of biociden niet in de daarvoor bestemde bewaarplaats worden bewaard doch in een woning. In de praktijk van het toezicht op de naleving is gebleken dat middelen soms aan het oog van de controle worden onttrokken door ze in een woning op te slaan. Om goed toezicht te kunnen uitoefenen op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet is het daarom noodzakelijk zo nodig ook zonder toestemming van de bewoner woningen te kunnen betreden. Om dezelfde reden bevatte ook artikel 16d van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 op dit punt een voorziening. In het Project Gewasbescherming glastuinbouw van de gelijknamige commissie onder voorzitterschap van de heer J.G.M. Alders is de noodzaak van goede mogelijkheden tot handhaving van het onderhavige wetgevingscomplex bovendien nog eens bevestigd. Dit heeft mede geleid tot de in paragraaf 2.1. van hoofdstuk 3 van deze memorie vermelde wijziging van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962, onder meer strekkend ter verbetering van de handhaving.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat de bepalingen van de Algemene wet op het binnentreden moeten worden nageleefd indien een woning tegen de wil van de bewoner wordt betreden. Met name moet hierbij worden gedacht aan het vereiste van een machtiging. Ter zake van een dergelijke machtiging bepaalt artikel 3, derde lid, van de Algemene wet op het binnentreden dat degene die bevoegd is een machtiging af te geven daartoe slechts overgaat indien het doel waartoe wordt binnentreden het binnentreden zonder toestemming van de bewoner redelijkerwijs vereist. Deze bepaling verhindert dat een woning tegen de wil van een bewoner wordt betreden indien het binnentreden niet in verhouding staat tot het te dienen belang.

Voorts moet de bevoegdheid tot binnentreden goed worden onderscheiden van de bevoegdheid tot huiszoeking; laatstbedoelde bevoegdheid heeft duidelijk een verdergaande strekking.

## Artikel 85

### *Algemeen*

Met het voorgestelde artikel wordt het mogelijk om bewijzen van vakbekwaamheid respectievelijk vergunningen tot het verrichten van handelingen met gewasbeschermingsmiddelen of biociden waarin bij of krachtens de wet is voorzien, in te trekken bij wijze van bestuurlijke maatregel. Het artikel is als volgt opgezet. Het eerste lid bepaalt dat een bewijs van vakbekwaamheid kan worden ingetrokken indien de houder van het bewijs niet langer voldoet aan de voorwaarden waaronder het bewijs was verleend. Het tweede lid bepaalt dat voorafgaand aan een dergelijke intrekking de betrokkene gedurende een redelijke termijn de gelegenheid moet krijgen om alsnog aan de voorwaarden te voldoen. Het derde lid bepaalt dat een bewijs van vakbekwaamheid ingetrokken kan worden indien de houder ervan heeft gehandeld in strijd met bij of krachtens deze wet gestelde voorschriften. Het vierde lid bepaalt dat het bestuursorgaan dat de beslissing tot intrekking neemt, daarbij tevens kan beslissen dat betrokkene gedurende een bepaalde tijd niet in aanmerking komt voor een zelfde bewijs van vakbekwaamheid. Het vijfde lid bepaalt dat het eerste tot en met vierde lid van overeenkomstige toepassing zijn op vergunningen.

### *Toetsing aan EVRM*

De bepalingen van artikel 85 zijn getoetst aan artikel 6 van het Europees Verdrag voor de bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden (EVRM) en de daarop gebaseerde jurisprudentie. De verschillende materiële vereisten die voortvloeien uit artikel 6 EVRM zijn slechts van toepassing op een nationale procedure indien die procedure «burgerlijke rechten en verplichtingen» vaststelt of de gegrondheid van een strafrechtelijke vervolging («*criminal charge*») bepaalt. In casu is geen sprake van een strafvervolging in de zin van artikel 6 EVRM. In zijn rechtspraak (EHRM, 8 juni 1976, Engel – Nederland, Serie A-22, para. 81) heeft het EHRM aangegeven op grond van welke criteria moet worden getoetst of een nationale procedure strafrechtelijk van aard is: (a) classificatie onder nationaal recht; (b) aard van de overtreding; (c) ernst van de opgelegde maatregel; en (d) punitief of afschrikwekkend karakter van de straf. Wat betreft dat laatste kan het volgende worden opgemerkt. De thans voorgestelde maatregel is niet bedoeld om betrokkene te «straffen» (zie EHRM, 21 februari 1984, Öztürk – Duitsland, Serie A-73, para. 53), maar is primair bedoeld als een algemene preventieve maatregel in het kader van onder meer de volksgezondheid, het milieu en de arbeidsbescherming. In dat opzicht kan de onderhavige situatie het beste worden vergeleken met de bestuurlijke maatregel die wordt opgelegd bij dronkenschap van een automobilist. De rijbevoegdheid wordt ontzegd en het rijbewijs wordt enkele uren afgenomen, teneinde de bestuurder in staat te stellen weer nuchter te worden. Zodoende wordt de verkeersveiligheid bevorderd. Een dergelijke preventieve maatregel wordt door het EHRM niet geïnclassificeerd als zijnde punitief (zie EHRM, 28 oktober 1999, Escoubet – België, appl. no. 26 780/95), para. 33–39 en EHRM, 7 november 2000, Blokker – Nederland, appl. no. 45 282/99). Het feit dat het strafrechtelijke deel van artikel 6 EVRM niet van toepassing is op het onderhavige wetsvoorstel, doet er echter niet aan af dat in geval van het intrekken van een vergunning «burgerlijke rechten en verplichtingen» in het geding kunnen zijn. Daarbij moet dan wel worden bedacht dat Verdragsluitende Partijen *in civilibus* een grotere beleidsvrijheid krijgen van het EHRM om het rechterlijk proces dusdanig in te richten dat voldaan wordt aan de vereisten van artikel 6, eerste lid, EVRM (zie EHRM, 27 oktober 1993, Dombo Beheer B.V. – Nederland, Serie A-274, para. 32: «[...] the Contracting States have

greater latitude when dealing with civil cases concerning civil rights and obligations than they have when dealing with criminal cases»).

Het huidige wetsvoorstel voorziet in een stelsel van rechtsbescherming in geval van de oplegging van een bestuurlijke maatregel. In de rechtsbescherming van betrokkene is voorzien door de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen bij het bestuursorgaan dat de vergunning heeft ingetrokken. Vervolgens kan betrokkene beroep aantekenen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Toetsing door een onafhankelijke en onpartijdige rechter is derhalve gewaarborgd.

Voorts is het voorgestelde artikel gezien in relatie tot artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

Op basis van artikel 85 van deze wet kan een bestuursorgaan een vergunning of bewijs van vakbekwaamheid kunnen intrekken. Dit kan gevolgen hebben voor de broodwinning van betrokkene, en derhalve voor het recht op eigendom van betrokkene.

Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM (EP) regelt het recht op ongestoord genot van eigendom. Bij de toetsing of een aangelegenheid onder het bereik van artikel 1 EP valt, staat het begrip «eigendom» centraal. Dit begrip heeft een autonome betekenis in de EHRM-rechtspraak en loopt niet per se parallel aan nationale kwalificaties. Indien sprake is van «eigendom» in de zin van artikel 1 EP, moet vervolgens worden vastgesteld of sprake is van een inbreuk op dit recht. Mocht sprake zijn van een inbreuk, dan gelden de drie volgende regels, vastgelegd in de tekst van artikel 1 EP:

- «(1.) Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom.
- (2.) Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.
- (3.) De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.»

Bij deze drie regels past het EHRM een zogeheten fair balance toets toe, waarbij het EHRM onder meer kijkt naar (a) het algemeen belang dat gediend is door de inbreukplegende maatregel, (b) de proportionaliteit tussen de inbreukmakende maatregel in verhouding tot het nagestreefde algemeen belang, (c) de procedurele waarborgen voor de betrokkenen, en (d) (in geval van ontneming van eigendom) de maatregelen ter compensatie van geleden verlies.

In het algemeen kan worden gezegd dat het EHRM een zeer ruime interpretatie geeft aan het begrip eigendom. Zoals gezegd, heeft het begrip eigendom een autonome betekenis, die niet beperkt is tot de eigendom van stoffelijke zaken: ook rechten en belangen die een economische waarde vertegenwoordigen, kunnen onder het begrip eigendom vallen (zie o.a. EHRM, Gasus Dossier- und Fördertechnik GmbH – Nederland, 23 februari 1995, Serie A-306B). Dat het begrip niet beperkt is tot privaatrechtelijke eigendom, maar ook aanspraken met een publiekrechtelijke grondslag kan omvatten, blijkt bijvoorbeeld uit de rechtspraak van het EHRM waarin een aanspraak op een sociale zekerheidsuitkering als een eigendom werd aangemerkt (zie EHRM, Gaygusuz t. Oostenrijk, 16 september 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-IV No. 14). In de jurisprudentie van het EHRM worden ook financiële belangen verbonden aan de uitoefening van economische activiteiten gekwalificeerd als eigendom, te weten: goodwill, reputatie, cliëntèle (EHRM, Van Marle t. Nederland, 26 juni 1986, Serie A-101, para. 41), «legitieme verwachtingen» (EHRM, Pine Valley t. Ierland, 29 november 1991, Serie



A-222, para. 51). Het is dan ook niet uitgesloten in een specifieke casus dat het EHRM van oordeel is dat sprake is van «eigendom» in de zin van artikel 1 EP.

Evenmin valt uit te sluiten dat het EHRM in een specifieke casus een inmenging in het recht op eigendom aanneemt. In de zaak Sporrong (EHRM, Sporrong & Lönnroth – Zweden, 23 september 1982, Serie A-52, para. 60) heeft het EHRM gesteld dat reeds sprake is van een inmenging indien «the possibility of exercising the right to property» de facto aanzienlijk beperkt wordt. Dat het EHRM snel een «inmenging» aanneemt betekent echter niet dat ook sprake is van een schending van het EVRM. Om dit te beoordelen zal – onder één van de drie hierboven genoemde «regels» – bekeken moeten worden of de inmenging gerechtvaardigd is. In het onderhavige geval is moeilijk vooraf te voorspellen of – bij intrekking van een vergunning – sprake is van «ontnemings» van eigendom of «regulering» van eigendom. Zoals hierboven echter reeds werd aangegeven zijn vergelijkbare criteria van belang bij beantwoording van de vraag of een inmenging in het recht op eigendom gerechtvaardigd kan worden.

*(a) Algemeen belang*

Uitgangspunt in dit soort zaken is dat het EHRM de Verdragsstaten een zeer ruime beleidsvrijheid (*margin of appreciation*) laat bij beantwoording van de vraag of een maatregel in het algemeen belang is. Voor het onderhavige wetsvoorstel wordt verwezen naar de belangen van de volksgezondheid, het milieu en de arbeidsbescherming.

*(b) Proportionaliteit*

Benadrukt dient te worden dat ook ten aanzien van de proportionaliteit het EHRM de Verdragsstaten een ruime *margin of appreciation* laat. In de zaak AGOSI stelde het EHRM: «The State enjoys a wide margin of appreciation with regard both to choosing the means of enforcement and to ascertaining whether the consequences of enforcement are justified in the general interest for the purpose of achieving the object of the law in question» (EHRM, AGOSI – VK, 24 oktober 1986, Serie A-108, para. 52). In elk geval zal het EHRM ook kijken naar de procedurele waarborgen die in de wetgeving zijn neergelegd voor eventueel gedupeerden. Daarbij kan worden gedacht aan het feit dat de toepassing van de maatregelen onderworpen is aan een eerlijke en behoorlijke procedure. Hierin is voorzien, zoals hierboven bij artikel 6 EVRM reeds is toegelicht.

*(c) Schadeloosstelling*

Mocht het bestuursorgaan van oordeel zijn dat toepassing van artikel 85 in een specifiek geval leidt tot «ontnemings» van eigendom, dient het bestuursorgaan te voorzien in het aanbieden van compensatie. Dit betekent echter niet dat sprake moet zijn van een volledige schadeloosstelling. Het EHRM neemt als uitgangsprincipe dat een «redelijke verhouding» moet bestaan tussen de schade en de hoogte van de compensatie.

*Vergunningenstelsels*

Onderhavig artikel heeft betrekking op vergunningen en bewijzen van vakbekwaamheid. Het voorgestelde artikel 81 bevat de basis om de toepassing van een – toegelaten – gewasbeschermingsmiddel of biocide afhankelijk te maken van een vergunning van de minister. Vooralsnog wordt bij deze mogelijkheid uitsluitend gedacht aan een vergunning voor het gebruiken van zogenaamde grondontsmettingsmiddelen, naar analogie van het op de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 gebaseerde Besluit regulering grondontsmetting. Mede in verband met de aan een vergunningstelsel verbonden uitvoerings- en administratieve lasten zal bij

het opstellen van de lagere regelgeving nog worden gezien in hoeverre handhaving van het bestaande vergunningstelsel voor grondontsmettingsmiddelen daadwerkelijk noodzakelijk is. Bewijzen van vakbekwaamheid hebben betrekking op handel en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Voor een toelichting zij verwezen naar paragraaf 2.3.1. van deze memorie.

#### *Eerste en tweede lid*

De eerste situatie waarin een vergunning of bewijs van vakbekwaamheid kan worden ingetrokken, doet zich voor als de houder niet meer voldoet aan de voorwaarden die aan de verlening destijds zijn verbonden. Aangezien die voorwaarden bepalend zijn geweest voor het verlenen van de vergunning of het bewijs van vakbekwaamheid, ligt het in de rede dat het niet langer voldoen aan die voorwaarden gevolgen heeft voor het voortbestaan daarvan. In het eerste lid van het onderhavige artikel is aangegeven dat in dat geval de vergunning of het bewijs van vakbekwaamheid zal worden ingetrokken.

Het bestuursorgaan dat tot intrekking bevoegd is, heeft in dergelijke gevallen geen beoordelingsvrijheid. De maatregel is derhalve administratief van aard.

#### *Derde lid*

De tweede situatie waarin een vergunning respectievelijk het bewijs van vakbekwaamheid kan worden ingetrokken, doet zich voor wanneer betrokkene handelt in strijd met andere voorwaarden dan die welke direct aan de verlening van de vergunning of het bewijs van vakbekwaamheid zijn verbonden. Dit doet zich voor wanneer degene tot wie de vergunning of het bewijs van vakbekwaamheid is gericht, handelt in strijd met het bepaalde bij of krachtens de wet, dan wel wanneer een ander voor wie hij verantwoordelijk is of geacht wordt verantwoordelijk te zijn in strijd daarmee handelt. Een dergelijk handelen kan worden opgevat als een gedraging die zich niet verhoudt met de verantwoordelijkheden die deze persoon op grond van de hem verstrekte vergunning dan wel het hem verstrekt bewijs draagt. In dat geval kan er aanleiding zijn om naast de strafrechtelijke sanctionering de vergunning of het bewijs van vakbekwaamheid in te trekken.

De intrekking zal steeds in verhouding moeten staan tot de gepleegde overtreding. Het bevoegde bestuursorgaan zal dan ook bij de uitoefening van deze intrekkingsbevoegdheid een gewogen en gemotiveerde beoordeling moeten geven aan de hand van de omstandigheden van het concrete geval. Gelet hierop is in het derde lid van het onderhavige artikel de intrekking in dergelijke gevallen vormgegeven als een bestuursbevoegdheid. Bij het uitoefenen van deze bevoegdheid is sprake van de nodige beoordelingsruimte. Uit oogpunt van proportionaliteit – het intrekken van een vergunning of een bewijs van vakbekwaamheid van een professioneel gebruiker van gewasbeschermingsmiddelen of biociden kan immers consequenties hebben voor zijn bedrijfsvoering – zal intrekking slechts aan de orde zijn bij overtredingen waarbij ernstig gevaar ontstaat of kan ontstaan voor mensen, dieren of het milieu. Daarbij kan gedacht worden aan:

- het gebruik van middelen die niet zijn toegelaten (overtreding van het voorgestelde artikel 20 van de wet);
- het niet naleven van de bij de toelating van het betrokken middel vastgestelde wettelijke gebruiksvoorschriften (overtreding van het voorgestelde artikel 22, eerste lid);
- het verhandelen van middelen ten aanzien waarvan op de verpakking niet de voorgeschreven vermeldingen ten aanzien van het gebruik, het gehalte aan werkzame stof, de samenstelling, het potentiële gevaar

- van het middel e.d. zijn aangebracht (overtreding van het voorgestelde artikel 22, tweede lid);
- het aanprijzen van middelen die niet zijn toegelaten (overtreding van het voorgestelde artikel 72);
- het overtreden van de voorschriften die krachtens de voorgestelde artikelen 78 tot en met 81 zijn gesteld (bij voorbeeld wat betreft het gebruik van grondontsmettingsmiddelen), en
- het niet naleven van voorschriften of beperkingen die aan vrijstellingen zijn verbonden.

De ernst van de gepleegde overtreding zal een belangrijke factor van overweging zijn bij het besluit tot intrekking. Binnen de hierboven aangeduide categorieën overtredingen kan op dat punt sprake zijn van een aanzienlijke beoordelingsruimte. Zo kan een overtreding van het ene wettelijke gebruiksvoorschrift veel geringere consequenties hebben dan de overtreding van een ander wettelijk gebruiksvoorschrift. Ook de mate waarin een voorschrift is overtreden, kan van geval tot geval verschillen. Het in acht nemen van een iets kortere spuitvrije zone dan wettelijk is voorgeschreven is een overtreding die anders moet worden beoordeeld dan het in het geheel niet in acht nemen van een wettelijk voorgeschreven spuitvrije zone. Een nauwgezette aanduiding van overtredingen die aanleiding kunnen vormen tot de intrekking van een vergunning of een bewijs van vakbekwaamheid, is dan ook niet te geven. Of een overtreding dermate ernstig is dat zij de intrekking rechtvaardigt, hangt vooral af van de concrete omstandigheden. Hieraan zal, mede in het licht van de eveneens bestaande mogelijkheid tot strafrechtelijke afdoening, de nodige aandacht worden besteed in het kader van het handavingsdocument dat door bij de handhaving betrokken diensten zal worden opgesteld.

#### *Vierde lid*

Als bijkomende maatregel kan het bevoegde bestuursorgaan bij het intrekken van een vergunning of een bewijs van vakbekwaamheid vanwege handelen in strijd met bij of krachtens de wet gestelde voorschriften bepalen dat de overtreder gedurende een bepaalde periode niet in aanmerking komt voor een nieuwe vergunning of een nieuw bewijs van vakbekwaamheid. De duur van die periode zal afhankelijk zijn van de omstandigheden waaronder de vergunning of het bewijs van vakbekwaamheid is ingetrokken, zoals de ernst van de gepleegde overtreding, de mate van recidive, de hoedanigheid van de overtreder en diens oogmerk bij de overtreding. Met het oog op de proportionaliteit zal bij het bepalen van de duur van die periode tevens het effect van de intrekking voor de betrokkene of diens omgeving worden betrokken. Gelet op al deze variabelen is in het wetsvoorstel afgezien van het aangeven van vast omschreven termijnen. Met dergelijke termijnen kan onvoldoende recht worden gedaan aan de specifieke omstandigheden van ieder concreet geval. Een afgewogen beoordeling van al deze omstandigheden en factoren door het bestuursorgaan heeft de voorkeur.

#### **Artikel 86**

Met deze bepaling wordt aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (als het gaat om gewasbeschermingsmiddelen), respectievelijk de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (als het gaat om biociden) de bevoegdheid toegekend tot de toepassing van bestuursdwang in gevallen waarin dat naar hun mening ter handhaving van de bij of krachtens de wet vastgestelde voorschriften noodzakelijk is.

Daarbij kan onder meer gedacht worden aan situaties waarin voor het

milieu schadelijke gevolgen van de toepassing van een niet-toegelaten middel ongedaan moeten worden gemaakt.

De bevoegdheid wordt mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Verkeer en Waterstaat uitgeoefend. Over de uitoefening van de bevoegdheid in concrete gevallen zullen in het kader van het op te stellen handhavingsdocument nadere afspraken worden gemaakt.

Ingevolge de Algemene wet bestuursrecht vloeit uit de bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang tevens de bevoegdheid tot het opleggen van een dwangsom voort.

### **Artikel 87**

Deze bepaling voorziet in de bevoegdheid voor daartoe door aangewezen ambtenaren om in gevallen waarin naar het oordeel van die ambtenaren tijdens of ten gevolge van de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen, onderscheidenlijk biociden, sprake is van ernstig gevaar voor personen, planten, dieren of het milieu of een kans dat een dergelijk gevaar zich kan voordoen, te bevelen dat de werkzaamheden die dit gevaar veroorzaken, hebben veroorzaakt of dreigen te veroorzaken, worden gestaakt dan wel niet worden aangevangen. Hierbij kan gedacht worden aan situaties waarin het feitelijk beëindigen van een overtreding door de met het toezicht op de naleving of de opsporing belaste ambtenaren niet voor de hand ligt, bij voorbeeld omdat ingewikkelde apparatuur moet worden bediend, waarvoor specifieke deskundigheid is vereist. Tevens zijn de bedoelde ambtenaren bevoegd om in dergelijke situaties te bevelen dat personen niet in door hen aangewezen plaatsen mogen blijven. Deze bepaling is ontleend aan artikel 28 van de Arbeidsomstandighedenwet 1998.

### **Artikel 88**

De voorgestelde bepaling is vrijwel gelijklopend aan het bestaande artikel 18.17 van de Wet milieubeheer. In vergelijking met die bepaling zijn in het eerste lid de elementen verwijdering en vernietiging toegevoegd. Het kan voorkomen dat bij handhaving van het bij of krachtens de wet bepaalde een overheidslichaam gewasbeschermingsmiddelen, biociden of producten die deze middelen bevatten onder zich krijgt. Het kan om verboden middelen gaan, maar het kan ook gaan om middelen die in Nederland op de markt mogen worden gebracht, maar niet voor de productie van gewassen of goederen die tijdens het toezicht zijn aangehouden. Het is niet wenselijk dat de overheid met een onbetaalde rekening blijft zitten. De kosten die bij het beheer of verwijdering van die middelen of de met die middelen vervaardigde producten of goederen zijn gemaakt kunnen volgens de gebruikelijke bepalingen van het burgerlijk recht bij de veroorzaker of de eigenaar in rekening worden gebracht. Het kan echter moeilijk zijn om aan te tonen dat de overheid als zodanig nadeel ondervindt van de aanwezigheid van verboden middelen of een verboden toepassing. Het zijn veelal derden ten behoeve van wie de overheid optreedt (consumenten, werknemers, het milieu) die de nadelen ervaren. Daarom wordt in het derde lid bepaald dat het overheidslichaam niet hoeft aan te tonen dat jegens de overheid onrechtmatig is gehandeld. Nu in artikel 18 bovendien een zorgplicht is vastgelegd kan zo nodig ook tezamen met andere civiele partijen tegen overtreding van voorschriften worden opgetreden.

## **Artikelen 89 tot en met 110 (bestuurlijke boete)**

Nieuw ten opzichte van de bestaande wet is titel 2 van het voorgestelde «Hoofdstuk 7. Toezicht en handhaving». Die titel regelt de oplegging en invordering van de bestuurlijke boetes. Op de achtergrond hiervan is ingegaan in hoofdstuk 3 van de memorie van toelichting. Voor de regeling van de bestuurlijke boetes is zoveel mogelijk aangesloten bij het eerder aangehaalde wetsvoorstel Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht. Bij inwerkingtreding van de vierde tranche zal een groot deel van de in titel 2 opgenomen bepalingen kunnen komen te vervallen. De titel wordt onderstaand artikelsgewijs toegelicht.

### **Artikel 89**

Voor de begripsomschrijvingen in het eerste lid is aangesloten bij het wetsvoorstel Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht, met dien verstande dat in onderdeel a is gepreciseerd wat specifiek in het kader van het onderhavige wetsvoorstel de overtredingen zijn die binnen het toepassingsbereik van de bestuurlijke boetes vallen. Het woord «gedraging» in de definitie van het begrip «overtreding», moet in de ruimst mogelijke zin worden opgevat: elk handelen of nalaten wordt daaronder begrepen. Een bestuurlijke boete kan alleen aan de overtreder zelf worden opgelegd. De «overtreder» als gedefinieerd in onderdeel b is degene tot wie het overtrede voorschrift zich richt, de normadressaat. Als overtreder worden aangemerkt degenen die de overtreding plegen of medeplegen. Dat kan zijn degene die door zijn fysieke handelingen de bestanddelen van het delict vervult, maar ook de functionele dader (vergelijk het zogenoemde ijzerdraad-arrest: HR 23 februari 1954 NJ 1954, 378). Functioneel dader is degene in wiens machtssfeer de fysieke handelingen liggen waardoor de overtreding is begaan en die voorts de handelingen heeft aanvaard of in het algemeen placht te aanvaarden. Van dit laatste is in beginsel reeds sprake als de functionele dader is tekortgeschoten in hetgeen redelijkerwijs van hem mocht worden verwacht om wederrechtelijke handelingen te voorkomen. De bedrijfsleider zal aldus over het algemeen als overtreder kunnen worden aangemerkt, ook al is de fysieke gedraging door een werknemer of bijvoorbeeld een ingehuurde loonwerker gepleegd. Is sprake van medeplichtigheid, dat wil zeggen wordt het delict door twee of meer personen gezamenlijk gepleegd, dan is niet vereist dat de medeplegers ieder afzonderlijk alle bestanddelen van het delict vervullen, mits sprake is van bewuste samenwerking en gezamenlijke uitvoering (zie bijvoorbeeld HR 17 november 1981, NJ 1983, 84). Ook personen die geen adressaat zijn van het geschonden voorschrift kunnen als medepleger worden aangeduid – en dus worden bestraft met een bestuurlijke boete ingeval zij een handeling verrichten waarmee een deel van de delictsomschrijving wordt vervuld, mits de normadressaat ook deelneemt aan de overtreding. Te denken valt aan een door de agrariër ingeschakelde boekhouder die de bij of krachtens de wet gestelde voorschriften inzake de administratievoering of gegevensverstrekking niet naleeft. Wordt een overtreding begaan door een rechtspersoon, dan kan ingevolge het tweede lid de boete niet alleen worden opgelegd aan de rechtspersoon zelf, maar daarnaast of in plaats daarvan ook aan degenen die tot de overtreding opdracht hebben gegeven of daaraan feitelijk leiding hebben gegeven. In het eerste lid, onderdeel c, wordt in de omschrijving van het begrip «bestuurlijke boete» tot uitdrukking gebracht dat het gaat om een sanctie met een punitief karakter, gericht op leedtoevoeging. Ten overvloede wordt ook het onvoorwaardelijke karakter van de boete tot uitdrukking gebracht. Anders dan bij een last onder dwangsom is geen sprake van een herstelbaarheid waarmee de sanctie kan worden voorkomen. Eenmaal opgelegd door het bestuursorgaan moet de boete te allen tijde worden voldaan en is zij bij voorbaat

invorderbaar. Overeenkomstig het wetsvoorstel Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht wordt in paragraaf 4 van titel 2 ook in de (dwang-) invordering van verschuldigde boetes geregeld. In dat kader kan het dwangbevel, als gedefinieerd in het eerste lid, onderdeel d, een functie toekomen. Met het dwangbevel wordt bij de in verzuim zijnde schuldenaar de executie ingeleid, bijvoorbeeld door beslag op en verkoop van vermogensbestanddelen van de schuldenaar. Dit komt met zoveel woorden ook tot uitdrukking in artikel 108, tweede lid. Het dwangbevel is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, maar bezwaar en beroep tegen het dwangbevel wordt ingevolge het wetsvoorstel uitgesloten; verwezen zij op dit punt naar de toelichting bij het voorgestelde artikel 109.

### **Artikel 90**

Het enkele feit dat een gedraging in strijd is met een wettelijke bepaling is niet voldoende om een sanctie te kunnen opleggen. Bij of krachtens de wet moet de bevoegdheid om voor die gedraging een bepaalde sanctie op te leggen uitdrukkelijk zijn toegekend. In het voorgestelde artikel 90, eerste lid, wordt deze bevoegdheid aan de coördinerend minister toegekend. Voor gewasbeschermingsmiddelen is dit de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, voor biociden de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete wordt mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Verkeer en Waterstaat uitgeoefend; hierover zullen in onderling overleg bij ministeriële regeling regels worden gesteld. Een goede onderlinge afstemming en coördinatie ter zake van de bevoegdheid tot het opleggen van bestuurlijke boetes is te meer van belang, daar op grond van de artikelen 82 en 98 van het wetsvoorstel toezichthoudende ambtenaren van verschillende departementen bevoegd zijn om van overtredingen een rapport op te maken.

In navolging van onder meer artikel 69 van het Wetboek van Strafrecht, bepaalt het derde lid dat geen boete meer kan worden opgelegd indien de overtreder is overleden. Wanneer de boete slechts de nalatenschap zou treffen, kan zij immers het beoogde bestraffende effect niet hebben. In lijn daarmee is bepaald dat een boete vervalt als zij op het tijdstip van overlijden niet onherroepelijk is, alsmede dat een boete vervalt voor zover zij op het tijdstip van overlijden van de overtreder nog niet of nog niet volledig is betaald. Als de executie al een aanvang heeft genomen door de betekening van het dwangbevel, bedoeld in het voorgestelde artikel 108, zal na het overlijden van de overtreder de executie moeten worden gestaakt.

Het derde lid laat onverlet dat ingeval een bedrijf of onderneming wordt gevoerd door een maatschap, degene waarmee de overledene de maatschap vormde, ook door middel van een boete zal kunnen worden aangesproken op de overtreding van de ten aanzien van het bedrijf of de onderneming geldende voorschriften. Een al aan de maatschap opgelegde boete kan op elk van de maten worden verhaald. Ingeval van overlijden van een van de maten, vindt het verhaal plaats op de nog levende maat. Voor door rechtspersonen gevoerde bedrijven of ondernemingen is het derde lid uiteraard niet relevant.

### **Artikel 91**

Met dit artikel wordt invulling gegeven aan het beginsel «geen straf zonder schuld». Omdat in de omschrijving van de overtredingen waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, schuld in de zin van verwijtbaarheid geen bestanddeel is, hoeft de verwijtbaarheid van de overtre-

ding niet te worden bewezen, maar mag deze worden verondersteld ingeval het daderschap vaststaat. Echter, met een geslaagd beroep van de overtreder op de afwezigheid van alle schuld waaruit blijkt dat wegens de bijzondere omstandigheden van het geval de overtreder geen enkel verwijt kan worden gemaakt, kan deze aan de oplegging van de boete ontkomen. Deze uitleg komt ook overeen met de uitleg die het EHRM heeft gegeven aan artikel 6, tweede lid, van het EVRM, waarin bepaald is dat een ieder voor onschuldig wordt gehouden totdat zijn schuld wettig is bewezen. (zie bijvoorbeeld het arrest Salabiaku EHRM 7 oktober 1988, Publ. ECHR, Ser. A, Vol. 141-A, NJ 1991, 351 en Pham Hoang, EHRM 25 september 1992, Publ. ECHR, Ser. A, Vol. 207, NJ 1995, 593.).

## **Artikel 92**

Tot op heden is het beginsel van «ne bis in idem» slechts gecodificeerd in het strafrecht. Desalniettemin wordt algemeen geaccepteerd dat ook in het bestuursrecht een overtreder niet tweemaal mag worden gestraft voor dezelfde overtreding. Derhalve is in onderhavig artikel neergelegd dat de minister geen bestuurlijke boete oplegt indien aan de overtreder reeds eerder een bestuurlijke boete is opgelegd wegens hetzelfde feit. Het ligt in de rede om voor de uitleg van het begrip «hetzelfde feit» aan te sluiten bij de strafrechtelijke uitleg van het ne bis in idem-beginsel. In de jurisprudentie met betrekking tot artikel 68 van het Wetboek van Strafrecht, waarin het beginsel is neergelegd, heeft de Hoge Raad geoordeeld dat er sprake is van «hetzelfde feit», indien «blijkt van een zodanig verband met betrekking tot de gelijktijdigheid van de gedragingen en de wezenlijke samenhang in het handelen en de schuld van de dader, dat de strekking van het artikel meebrengt dat zij in de zin van deze bepaling als hetzelfde feit zijn aan te merken» (HR 21 november 1961, NJ 1962, 89; NJ 5 februari 1963, NJ 1963, 320). Overtreding van twee voorschriften levert pas één feit op als de overtredingen niet alleen feitelijk nauw samenhangen, maar de dader ook van beide overtredingen een verwijt van dezelfde strekking kan worden gemaakt. Twee opeenvolgende overtredingen van dezelfde norm zijn eveneens afzonderlijke feiten.

## **Artikelen 93 en 94**

In het onderhavige wetsvoorstel is gekozen voor een systeem waarin overtredingen hetzij via het strafrecht hetzij via het bestuursrecht gehandhaafd worden. In de regel zullen geconstateerde overtredingen met toepassing van het bestuursrecht worden afgedaan en slechts in ernstige gevallen zal worden teruggevallen op het strafrecht. Het beleid ter zake zal in een te publiceren handreiking bekend worden gemaakt, waarin wordt vastgelegd welke zaken in ieder geval door het bestuursorgaan aan het openbaar ministerie worden voorgelegd. Verwezen zij naar hoofdstuk 3 van de memorie van toelichting. Het openbaar ministerie behoudt uiteraard ook onafhankelijk van het aangeven door het bestuur de mogelijkheid tot het instellen van strafvervolgning.

Om te voorkomen dat een overtreding zowel door middel van het bestuursrecht als het strafrecht wordt gehandhaafd, hetgeen in strijd is met het ne bis in idem-beginsel, of een overtreder tot twee keer toe in een sanctieprocedure wordt betrokken, zijn in de voorgestelde artikelen 93 en 94 enige waarborgen neergelegd.

Het recht van de minister om een bestuurlijke boete op te leggen herleeft wanneer het openbaar ministerie binnen dertien weken nadat een overtreding is voorgelegd niet gereageerd heeft (artikel 94, tweede lid). De termijn van dertien weken is overeenkomstig de in het wetsvoorstel Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht genoemde termijn. Het openbaar ministerie heeft aangegeven dat een termijn van dertien weken niet altijd toereikend is om tot een weloverwogen oordeel te

komen met betrekking tot de strafrechtelijke vervolging. Daarom zal het in de praktijk voorkomen dat de reactie bestaat uit een verklaring waaruit blijkt dat het openbaar ministerie in overweging neemt de overtreding strafrechtelijk te vervolgen en dat een keuze over het al dan niet strafrechtelijk vervolgen op een later tijdstip zal worden bekendgemaakt aan de minister. Indien het openbaar ministerie uiteindelijk besluit af te zien van strafrechtelijke vervolging, herleeft op grond van het tweede lid van het onderhavige artikel voor de minister de bevoegdheid tot oplegging van een bestuurlijke boete.

Met het derde lid van artikel 94 wordt gewaarborgd dat een overtreder, nadat deze een bestuurlijk boete opgelegd heeft gekregen of van de minister de mededeling heeft ontvangen dat geen bestuurlijke boete zal worden opgelegd na een eerdere bekendmaking van het voornemen daartoe, in beginsel niet alsnog strafrechtelijk vervolgd kan worden. De verwijzing naar de rechtsgevolgen die zijn verbonden aan de kennisgeving van niet verdere vervolging, bedoeld in artikel 246, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering, betekent dat het openbaar ministerie uitsluitend tot vervolging kan overgaan als tegen de verdachte nieuwe bezwaren als bedoeld in artikel 255 van het Wetboek van Strafvordering bekend zijn geworden. Het ligt vervolgens in de rede dat de strafrechter bij de straftoemeting rekening houdt met de reeds opgelegde bestuurlijke boete.

### **Artikel 95**

In aansluiting bij artikel 70 van het Wetboek van Strafrecht is bepaald dat de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete door tijdsverloop vervalst. In de gekozen systematiek zal ambtshalve moeten worden nagegaan of de termijn niet is verstreken, zodat onnodig bezwaar wordt voorkomen.

Voor de termijn gedurende welke bestuurlijke boeten kunnen worden opgelegd is zoveel mogelijk aangesloten bij de geldende strafrechtelijke termijnen. Daartoe is in het voorgestelde artikel 95 bepaald dat de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete voor overtreding van de voorschriften genoemd in het eerste lid, onder a, na twee jaar nadat de overtreding heeft plaatsgevonden, vervalst. Voor deze feiten, die in strafrechtelijke zin «overtredingen» zijn, vervalst de mogelijkheid om over te gaan tot strafrechtelijke vervolging namelijk ook na twee jaar. Vanwege het ernstige karakter van een overtreding van de voorschriften, genoemd in het eerste lid, onder b, van onderhavig artikel, kan tot vijf jaar nadat de overtreding heeft plaatsgevonden een bestuurlijke boete worden opgelegd. Deze termijn is ook gangbaar bij de handhaving van de sociale zekerheidswetgeving en fiscale wetgeving waarin de bestuurlijke boete als sanctie-instrument reeds langere tijd een rol speelt. Ook in het strafrecht zal voor deze overtredingen een langere verjaringstermijn gelden dan de reeds genoemde twee jaar, aangezien deze doorgaans als «misdrijf» zullen worden beschouwd.

Ingeval binnen de geldende termijn nadat een overtreding heeft plaatsgevonden een bestuurlijke boete wordt opgelegd en de overtreder bezwaar maakt of beroep instelt, dan wordt de vervaltermijn opgeschort tot onherroepelijk op het bezwaar of beroep is beslist. Dit is noodzakelijk omdat de minister onder omstandigheden naar aanleiding van het bezwaar kan besluiten een lagere boete op te leggen, en de rechter in de beroepsprocedure de opgelegde boete kan vernietigen en door toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht zelf kan voorzien in de zaak en besluit een lagere boete op te leggen. Indien in dergelijke gevallen de termijn is verlopen, zou twijfel kunnen rijzen of er nog wel een bevoegdheid is om deze aangepaste boete op te leggen. Het tweede lid stelt dit buiten twijfel.

De vervaltermijn van artikel 95 heeft uitdrukkelijk geen betrekking op de betaling en invordering van een reeds opgelegde bestuurlijke boete.



## **Artikel 96**

Ingevolge het voorgestelde artikel 96 bepaalt de minister de hoogte van de bestuurlijke boete aan de hand van de ernst van de overtreding, aan de mate van verwijtbaarheid en zonedig rekening houdend met de bijzondere omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Dit vloeit ook voort uit artikel 6 van het EVRM.

Anders dan bij de gebruikelijke toetsing van bestuursbesluiten, zal de rechter niet marginaal, maar volledig aan het hier toepasselijke evenredigheidsbeginsel toetsen. Dit wil zeggen dat de rechter zijn eigen oordeel over de hoogte van de boete in de plaats mag stellen van het oordeel van het bestuursorgaan; het bestuursorgaan heeft bij bestraffende sancties geen beleidsvrijheid, maar slechts beoordelingsvrijheid. Hoewel in het licht van het voorgaande de betekenis van een door de minister opgestelde algemene richtlijn over de hoogte van de boete kan worden gerelativeerd, is het vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid toch gewenst om een dergelijke algemene richtlijn op te stellen.

Overigens zal de bestuursrechter wel tot een lagere maar niet tot een hogere boete kunnen komen dan de minister heeft opgelegd. Dit volgt, behoudens uitdrukkelijk andersluidende wetsbepaling, uit het in de Algemene wet bestuursrecht, in het bijzonder in artikel 8:69, neergelegde stelsel dat de rechtsbescherming van de burger de voornaamste functie van het bestuursprocesrecht is. Daarin past niet, dat de rechter buiten het geschil tussen partijen treedt door een uitspraak te doen die de burger in een nadeliger positie brengt dan wanneer hij geen beroep had ingesteld (het zogenaamde verbod van «reformatio in peius»).

## **Artikel 97**

Dit artikel ziet op de maximale hoogte van de op te leggen bestuurlijke boete. Op grond van artikel 89 van de Grondwet moet de wet de op te leggen straffen bepalen, waarbij het volgens de gangbare uitleg van dat artikel voldoende is om in de wet het maximum van de op te leggen boete aan te geven. Bij de bepaling van de hoogte van de boeten in onderhavig wetsvoorstel is aangesloten bij de strafmaatbepalingen van de Wet op de economische delicten in samenhang met artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht. De bestuurlijk beboetbare feiten zijn immers ingevolge artikel 130 van het wetsvoorstel tevens strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten wegens de vangnetfunctie die het strafrecht heeft. Voor de verhouding tussen beide regimes zij verwezen naar hoofdstuk 3 van de memorie van toelichting.

Het is voor het vergelijk van de maximumstraffen van belang om te beseffen dat de plafonds van de bestuurlijke boetes niet helemaal vergelijkbaar zijn met de genoemde maximale boetebedragen van het Wetboek van Strafrecht. Ingevolge artikel 8 van de Wet op de economische delicten kan naast de straf immers ook als maatregel het door de overtreding genoten economische voordeel worden ontnomen. Bij de bestuurlijke boetes kan dat niet.

## **Artikel 98**

De ambtenaren van de ingevolge artikel 82 met het toezicht op de naleving belaste instanties, die in het kader van hun bevoegdheid als toezicht-houder een overtreding hebben geconstateerd, kunnen een rapport opmaken van deze overtreding.

Omdat overtreding van de in onderhavig voorstel opgenomen bepalingen zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd, kunnen toezichthoudende ambtenaren, die tevens zijn aangewezen als bijzonder opsporingsambtenaar, ervoor kiezen van de overtreding een

proces-verbaal op te maken in plaats van een rapport. De door deze ambtenaar gemaakte keuze hoeft echter nog geen invloed te hebben op de keuze om de overtreding strafrechtelijk dan wel bestuursrechtelijk te handhaven. Ook ingeval van de overtreding een proces-verbaal is opgemaakt kan de overtreding alsnog via de bestuursrechtelijke weg worden afgedaan. Hiertoe bepaalt het vierde lid van artikel 98 dat een opgemaakt proces-verbaal voor de toepassing in het kader van de bestuursrechtelijk handhaving in de plaats treedt van het rapport. Indien naar aanleiding van het rapport inderdaad wordt besloten de procedure tot oplegging van een bestuurlijke boete aan te vangen moet dit rapport uiterlijk bij de bekendmaking van de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete aan de overtreder worden toegezonden. In de regel zal de overtreder het rapport eerder toegezonden krijgen, omdat in de praktijk de overtreder alvorens wordt overgegaan tot daadwerkelijke bekendmaking van de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete de overtreder in kennis wordt gesteld van het voornemen tot oplegging van een bestuurlijke boete naar aanleiding waarvan hij zijn zienswijze naar voren kan brengen. Omdat het opmaken van een rapport bij kleinere overtredingen tot onevenredige lasten zou leiden, is in het eerste lid bepaald dat de minister en de betrokken ambtenaren een discretionaire bevoegdheid hebben tot het opmaken van een rapport. Ingevolge het zesde lid kan voor overtredingen waarvan geen rapport of proces-verbaal is opgemaakt een boete van ten hoogste € 340 kan worden opgelegd. Bij de hogere boetes is het gewenst dat degene die het boetebesluit voorbereidt een andere functionaris is dan de functionaris die de overtreding constateert, zodat opnieuw een objectieve beoordeling van alle relevante feiten en omstandigheden kan plaatsvinden. Derhalve is het aan te bevelen op dit punt het principe van functiescheiding toe te passen. Aan de andere kant kan het uit een oogpunt van lik-op-stuk beleid gewenst zijn dat de betrokken toezichthoudende ambtenaar de overtreder direct een boete kan opleggen. Bij de kleinere bedragen is dat ook niet onverantwoord, gelet ook op het volledig overeind blijven van de mogelijkheden van bezwaar en beroep. Het vijfde lid voorziet voor deze situatie in een beperking van het boetebedrag tot € 340. Dit is het maximum per overtreding; uiteraard zal indien de in de wet voorgeschreven wijze van bepaling van de hoogte van de bestuurlijke boete tot een lager bedrag leidt, een lagere boete moeten worden opgelegd. Voorts zal, omdat alle overtredingen tevens strafbare feiten zijn, door de toezichthoudende ambtenaar rekening moeten worden gehouden met de afspraken die zijn gemaakt omtrent de keuze voor bestuursrechtelijk sanctioneren of strafrechtelijk vervolgen. In verband met de beperking van het boetebedrag tot € 340 zullen in de regel slechts overtredingen van de ondersteunende en flankerende bepalingen zich lenen voor het lik-op-stuk opleggen van een bestuurlijke boete. Ook ten aanzien van deze overtredingen kunnen zich evenwel situaties voordoen waarbij het gezien de omstandigheden in de rede ligt om de overtreding aan het openbaar ministerie voor te leggen overeenkomstig het voorgestelde artikel 94 en overeenkomstig de in de richtlijn neergelegde afspraken. In een dergelijke situatie zal moeten worden afgezien van het rauwelijks opleggen van een bestuurlijke boete en zal van de overtreding een proces-verbaal of rapport moeten worden opgesteld dat overeenkomstig artikel 94, eerste lid, aan het openbaar ministerie wordt voorgelegd.

### **Artikel 99**

Het recht op inzage van het dossier, neergelegd in het eerste lid, betreft alle stukken die moeten dienen tot onderbouwing van de beslissing tot het opleggen van een bestuurlijke boete, waaronder de stukken die informatie bevatten die ten voordele van de overtreder strekt. Indien de minister van oordeel is dat hij ten aanzien van enig stuk tot geheimhou-

ding verplicht is, dan kan deze dit stuk buiten het dossier laten, maar dan kan het stuk ook niet meer ter motivering van de boete worden gebruikt: een bestraffende sanctie kan niet worden gebaseerd op stukken waar- tegen de overtreder zich niet kan verweren. Stukken die ten voordele van de overtreder strekken mogen niet buiten het dossier worden gehouden. Het recht op inzage geldt ook in de bezwaarfase, en wijkt in zoverre af van artikel 7:4, zesde lid van de Algemene wet bestuursrecht. Met het tweede lid wordt voldaan aan de verplichtingen van artikel 6, derde lid, onder- delen a en e, van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Genoemd onderdeel a bepaalt dat de overtreder onverwijld en in bijzonderheden op de hoogte moet worden gesteld van de aard en de reden van de tegen hem inge- brachte beschuldiging. Voor zover dit niet reeds bij het opmaken van een rapport of proces-verbaal is geschied, waarborgt de onderhavige regeling dat dit geschiedt door de overtreder in de gelegenheid te stellen zijn ziens- wijze naar voren te brengen dan wel uiterlijk bij de bekendmaking van de beschikking waarbij de boete wordt opgelegd. Voorts vereist onderdeel a dat de mededeling van de gronden van de beschuldiging geschiedt in een taal die de overtreder verstaat. In het genoemde onderdeel e is voor de overtreder het recht neergelegd op kosteloze bijstand door een tolk, indien hij de ter terechtzitting gebezigde taal niet verstaat. Het EHRM heeft beide bepalingen in hun onderlinge samenhang zo uitgelegd, dat de over- treder recht heeft op mondelinge vertolking en schriftelijke vertaling telkens wanneer, maar ook alleen wanneer en voor zover dit nodig is om een adequate verdediging te kunnen voeren. Een en ander is in de onder- havige bepaling en in artikel 100, eerste lid, onderdeel b, uitgedrukt door het criterium «indien blijkt dat de verdediging van de overtreder dit rede- lijkerwijs vergt».

Op de overheid rust een inspanningsverplichting om alles te doen hetgeen redelijkerwijs gevegd kan worden om de betrokkene in staat te stellen om zich adequaat te verdedigen. Dit betekent dus niet, dat een overtreder die het Nederlands niet beheerst, zonder meer recht heeft op vertaling van het gehele dossier. Waar het om gaat is of de overtreder materieel een adequate verdediging kan voeren. Onder omstandigheden kan een mondelinge toelichting op een schriftelijke stuk daartoe voldoende zijn of kan het zelfs voldoende zijn dat de de advocaat of advi- seur van de betrokkene de Nederlandse taal begrijpt. Uitgangspunt blijft echter dat de overtreder in staat wordt gesteld om een adequate verdedi- ging te voeren.

Zeker bij de kennisgeving van de aard van de beschuldiging, is het van belang dat zij in een voor de betrokkene begrijpelijke taal plaatsvindt en kan niet te snel worden aangenomen dat aan de verplichtingen van artikel 6 van het EVRM is voldaan door het feit dat de advocaat of adviseur van de betrokkene het Nederlands beheerst. Ingeval dit artikel is geschonden en de overtreder doorgaans hierdoor in zijn verdediging zal zijn geschaad, zal niet eenvoudig kunnen worden aangenomen dat het besluit waartegen bezwaar is gemaakt of beroep is aangetekend onder toepassing van artikel 6:22 van de Algemene wet bestuursrecht in stand kan worden gelaten, toepassing van artikel 6:22 is immers slechts mogelijk indien blijkt dat de belanghebbende door het vormvoorschrift niet in zijn verdedi- ging is geschaad. Schendingen van de in paragraaf 3 genoemde procedurevoorschriften kunnen overigens in de bezwaarfase worden goedge maakt. De rechter moet inhoudelijk beoordelen of de totale proce- dure (primaire fase en bezwaarfase) met voldoende waarborgen is omkleed.

## **Artikel 100**

Bij een voorgenomen boete van meer dan € 340 wordt de overtreder steeds in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen over het voornemen tot opleggen van de bestuurlijke boete. Bij lagere boetes dan kan daarvan worden afgezien (eerste en derde lid). Om te garanderen dat de overtreder bij deze gelegenheid weet waartegen hij zich moet verweren, is in het eerste lid, onderdeel a, de verplichting neergelegd, dat het rapport of het proces-verbaal bij de uitnodiging tot het naar voren brengen van zijn zienswijze moet worden gevoegd. Voorts is het van belang dat bij deze gelegenheid ook daadwerkelijk met de overtreder gecommuniceerd kan worden. Hiertoe moet de minister op grond van het eerste lid, onderdeel b, zonedig zorgen voor bijstand door een tolk. Niet onder alle omstandigheden is een tolk verplicht; het is ook zeer goed mogelijk dat in een taal die beide partijen eveneens beheersen gecommuniceerd kan worden in een dergelijk geval zal een tolk evenwel niet nodig zijn.

Het tweede lid houdt verband met het gegeven, dat na het opmaken van een rapport niet in alle gevallen een boetebeschikking volgt. Het is immers mogelijk dat de minister besluit geen boete op te leggen. Dat kan ook nog na het horen van de overtreder gebeuren, juist naar aanleiding van door de overtreder verstrekte informatie. In dat geval dient de overtreder echter wel zo spoedig mogelijk te weten, dat de beschuldiging die hem boven het hoofd hangt, is ingetrokken. Daarom dient hij hiervan schriftelijk in kennis te worden gesteld. Het is ook mogelijk dat tijdens het horen informatie op tafel komt, die bij de minister tot de conclusie leidt dat bij nader inzien strafrechtelijke afdoening wenselijk is. Ook daarvan dient de overtreder dan op de hoogte te worden gesteld.

De kennisgeving dat geen bestuurlijke boete zal worden opgelegd, is een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht; zij is naar haar objectieve strekking immers gericht op het rechtsgevolg, dat de bevoegdheid om voor deze overtreding aan deze overtreder een bestuurlijke boete op te leggen, komt te vervallen. Voor een derde-belanghebbende is dit van belang omdat deze de mogelijkheid heeft om tegen dit besluit bezwaar aan te tekenen. Gezien het punitieve karakter van de bestuurlijke boete zal dit zich echter zeer zelden voordoen. Of de kennisgeving dat de gedraging alsnog aan het openbaar ministerie wordt voorgelegd, een besluit is, is zonder praktisch belang, nu een derde daardoor in ieder geval niet rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen. Door deze kennisgeving wordt immers nog niets beslist over het al dan niet opleggen van een sanctie.

## **Artikel 101**

In dit artikel is het zwijgrecht van de overtreder neergelegd, dit recht volgt uit artikel 6 van het EVRM. De formulering van artikel 101 maakt duidelijk dat het gaat om situaties waarin de minister of de door hem gemandateerde functionaris serieus overweegt om de overtreding «punitief» af te doen. De terminologie «wordt verhoord» in plaats van «wordt onderzocht» sluit aan bij het strafrecht en het fiscale recht. Zij onderstreept mede daardoor nog eens dat het recht om te zwijgen geldt bij vragen ter voorbereiding van een boetebesluit. Dit is van belang voor de afbakening tussen het zwijgrecht en bestuursrechtelijke inlichtingenplichten. Met de gekozen terminologie is ook duidelijk dat er sprake moet zijn van een situatie die ook door een objectieve buitenstaander zou worden herkend als een verhoor.

Overigens moet rekening worden gehouden met de omstandigheid dat het zwijgrecht zich ook uitstrekt tot de bezwaarfase. Dit heeft tot gevolg dat een overtreder in zijn bezwaarschrift mag volstaan met de stelling dat

hij het niet eens is met de voor de boete aangegeven gronden en dat hij hier ter voorkoming van zelfincriminatie niet verder op in gaat. Ingeval de overtreder het zwijgrecht toekomt wordt dit hem op grond van het tweede lid medegedeeld. Hoewel hier geen verplichting toe bestaat op grond van de mensenrechtenverdragen, is het van belang dat de betrokkene op zijn zwijgrecht wordt gewezen, om te voorkomen dat deze in directe confrontatie met de sanctionerende instantie zich verplicht voelt te antwoorden, terwijl hij daar juridisch niet toe gehouden is.

### **Artikel 102**

De beslistermijn die in acht moet worden genomen bij het opleggen van een bestuurlijke boete begint te lopen op het moment van dagtekening van het rapport en bedraagt dertien weken. Binnen deze dertien weken dient dus de gehele procedure, inclusief het eventuele horen van de overtreder, te worden afgehandeld. De termijn wordt ingevolge het tweede lid opgeschort zodra de gedraging ingevolge het voorgestelde artikel 94, eerste lid, aan het openbaar ministerie wordt voorgelegd, tot op de dag waarop het bestuursorgaan ingevolge artikel 94, tweede lid, bevoegd wordt om een boete op te leggen. Aangezien het openbaar ministerie eveneens dertien weken heeft om te beslissen of strafrechtelijk optreden gewenst is, bedraagt de totale beslistermijn dan ten hoogste zesentwintig weken, dus een half jaar.

De beslistermijn is een termijn van orde: overschrijding ervan leidt niet tot het vervallen van de bevoegdheid tot oplegging van de bestuurlijke boete. Overschrijding van de termijn kan er wel toe leiden dat de boete wordt gematigd.

### **Artikel 103**

In dit artikel zijn de onderdelen opgesomd waaraan een beschikking tot oplegging van een bestuurlijke boete moet voldoen. In tegenstelling tot het rapport, bedoeld in artikel 98, volstaat een functionele aanduiding van de overtreder niet. De beschikking moet uitdrukkelijk de naam van de overtreder vermelden. De rechtszekerheid vereist immers dat ondubbelzinnig vaststaat wie de boete moet betalen.

Voor de overtreder zijn de in de beschikking genoemde gegevens van essentieel belang, deze gegevens vormen immers de kennisgeving van de reden en de aard van de beschuldiging en de op te leggen boete. De eis van kennisgeving volgt onder meer uit artikel 6, derde lid, aanhef en onderdeel a, van het EVRM. Het bepaalde in deze verdragsbepaling brengt mee dat de gronden waarop het opleggen van de boete berust, in bijzonderheden en uiterlijk op het tijdstip van de oplegging van de boete aan de betrokkene moeten worden medegedeeld. Uitgangspunt van deze bepaling is dat de betrokkene in staat wordt gesteld zijn verdediging adequaat voor te bereiden. Dit betekent dat schending van de mededelingsplicht niet zonder meer hoeft te leiden tot het vervallen van de boete. Ingeval de beschikking niet aan genoemde eisen voldoet, behoeft dit ook bij de bestuursrechter dus niet zonder meer te leiden tot vernietiging van de boetebeschikking. Met toepassing van artikel 6:22 van de Algemene wet bestuursrecht kan deze de beschikking ondanks schending van deze vormvoorschriften in stand laten, indien de overtreder door de schending niet in zijn belangen in zijn verdediging is geschaad.

### **Artikel 104**

De betaling van de bestuurlijke boete geschiedt in de regel binnen zes weken nadat de beschikking op voorgeschreven wijze is bekendgemaakt. Hiermee is de lengte van de termijn gelijk aan die voor het instellen van bezwaar of beroep, zoals neergelegd in artikel 6:7 van de Algemene wet

bestuursrecht. Het voordeel van eenzelfde termijn voor betaling en voor bezwaar en beroep is dat de regeling voor de betrokkene eenvoudiger is: men zal zich minder snel in de termijn vergissen. Bovendien zal hiermee het verrichten van de betaling en het beslissen of er al dan niet bezwaar of beroep wordt ingesteld binnen dezelfde termijn moeten gebeuren. Ingevolge artikel 6:16 van de Algemene wet bestuursrecht heeft bezwaar en beroep geen schorsende werking. Daarmee kan het «lik op stuk»-karakter van de bestuurlijke boete zoveel mogelijk worden gewaarborgd. Het kan evenwel voorkomen dat onmiddellijke betaling van de bestuurlijke boete onevenredig uitpakt, bijvoorbeeld wanneer het gaat om bijzonder hoge bedragen. In die gevallen kan in de beschikking tot oplegging van een bestuurlijke boete een ander tijdstip van betaling worden vastgesteld. Bij ontbreken van een dergelijke voorziening in de beschikking kan de betrokkene nadat deze bezwaar heeft aangetekend tegen het besluit tot oplegging van een bestuurlijke boete, bij de voorzieningenrechter van de rechtbank die bevoegd is of kan worden in de hoofdzaak, op grond van artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht een verzoek om een voorlopige voorziening indienen strekkende tot schorsing van het besluit tot oplegging van de bestuurlijke boete.

In het tweede lid is bepaald dat de betaling van de bestuurlijke boete giraal geschiedt door bijschrijving op een door de betrokken minister aangewezen rekening. Het moment van bijschrijving op de daartoe door de minister bestemde rekening geldt ingevolge het derde lid als tijdstip van betaling. Hiermee wordt aangesloten bij de gangbare opvatting zoals ook is neergelegd in artikel 6:114, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek.

### **Artikel 105**

Het kan voorkomen dat een persoon aan wie een bestuurlijke boete is opgelegd de verschuldigde bestuurlijke boete niet binnen de gestelde termijn kan voldoen en tijdige betaling ook in redelijkheid niet kan worden gevegd. In dergelijke situaties kan overeenkomstig het voorgestelde artikel 105 uitstel van betaling worden verleend. Wanneer uitstel van betaling is verleend mag degene aan wie een bestuurlijke boete is opgelegd de verschuldigde geldsom op een later moment voldoen en kan deze ingevolge het tweede lid in de tussenliggende periode niet aangemaand worden of tot betaling worden gedwongen, overeenkomstig de voorgestelde artikelen 107 en 108.

Uitstel van betaling heeft geen invloed op het verzuim. Dit treedt in op het moment dat niet binnen de voorgeschreven termijn is betaald en heeft tot gevolg dat vanaf dat moment wettelijke rente verschuldigd is. Het verlenen van uitstel van betaling, alsmede de weigering om desgevraagd uitstel te verlenen vindt plaats bij beschikking waartegen bezwaar en beroep openstaan. Overigens zal het niet altijd om een afzonderlijke beschikking gaan: ook bij de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete kan een beslissing omtrent uitstel of een betalingsregeling zijn opgenomen.

In het derde lid is bepaald dat de beschikking tot uitstel van betaling de termijn vermeldt waarvoor het uitstel geldt. Het is immers van essentieel belang dat degene die uitstel heeft verkregen weet wanneer de schuld dan wel moet worden voldaan. Op grond van het vierde lid kunnen aan het uitstel van betaling voorschriften worden verbonden. Met name in het geval waarin langdurig uitstel is verleend voor grote bedragen is dit gewenst. De voorschriften kunnen onder meer behelzen dat de schuld in verschillende termijnen wordt voldaan of dat zekerheid voor de betaling moet worden gesteld.

Indien daartoe aanleiding bestaat kan de minister het uitstel tussentijds beëindigen (vijfde lid). Gronden daarvoor kunnen zijn dat de schuldenaar zich niet aan de aan het uitstel verbonden voorschriften houdt of een wijziging van de omstandigheden voortdurend van het uitstel onaanvaard-

baar maakt. Beëindiging van het uitstel van betaling vereist een nieuwe beschikking waarin de beëindiging wordt bekend gemaakt.

### **Artikel 106**

Deze bepaling regelt het tijdstip waarop de persoon aan wie een bestuurlijke boete is opgelegd wordt geacht in verzuim te zijn. Wanneer het verzuim is ingetreden, vangt de termijn aan waarover wettelijke rente moet worden betaald en ontstaat de mogelijkheid om degene aan wie een bestuurlijke boete is opgelegd aan te manen, dan wel tot betaling te dwingen.

Het verzuim ontstaat wanneer de persoon aan wie een bestuurlijke boete is opgelegd niet binnen de in het voorgestelde artikel 104 gestelde termijn of een in de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete vermelde termijn heeft betaald.

Het tweede lid bepaalt dat de wettelijke rente verschuldigd is overeenkomstig de artikelen 119, eerste en tweede lid, en 120 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. Dit betekent dat de wettelijke rente wordt berekend over de periode dat degene die de boete verschuldigd is in verzuim is, totdat de boete is voldaan. Voorts wordt steeds na afloop van het jaar het verschuldigde bedrag vermeerderd met de over dat jaar verschuldigde rente. De wettelijke rente is vastgesteld in het krachtens artikel 120 van Boek 6 vastgestelde Besluit wettelijke rente.

### **Artikel 107**

Met de in het tweede lid genoemde invorderingsmaatregelen wordt de zogenoemde dwanginvordering bedoeld als neergelegd in het voorgestelde artikel 108.

In beginsel is de aanmaning slechts een herinnering om te betalen. Wanneer voor de aanmaning overeenkomstig het derde en vierde lid kosten in rekening worden gebracht is er evenwel sprake van een beschikking. Omdat de bedragen voor de vergoeding in de wet genoemd zijn en bezwaar tegen de aanmaning niet meer gericht kan zijn op een inhoudelijke toetsing van het besluit tot oplegging van de bestuurlijke boete, is de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen de aanmaning echter niet zinvol. Derhalve wordt deze mogelijkheid uitgesloten door dit artikel op te nemen in de bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht (artikel 132).

### **Artikel 108**

Ingeval niet tijdig betaald is bestaat naast de mogelijkheid om de schuldenaar aan te manen de mogelijkheid om middels een dwangbevel de verschuldigde boete in te vorderen. Zoals in het tweede lid is neergelegd levert een dwangbevel tevens een executoriale titel op. Deze executoriale titel is dus zonder tussenkomst van de burgerlijke rechter te verkrijgen. Vanwege de verwijzing naar het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering zijn alle bepalingen die voor de tenuitvoerlegging van executoriale titels een rol spelen hier van toepassing. Hierbij moet met name gedacht worden aan de bepalingen omtrent vormvoorschriften, betekening, wijzen van tenuitvoerlegging, executiegeschil, procesrecht, kostenvergoeding, procesvertegenwoordiging en rechtsmiddelen. Overeenkomstig het derde lid geschiedt de uitvaardiging en de betekening van het dwangbevel op kosten van degene tegen wie het is uitgevaardigd en zijn deze kosten ook verschuldigd indien het dwangbevel als gevolg van betaling van verschuldigde bedragen niet of niet volledig is uitgevoerd. Gezien de kosten die uitvaardiging en betekening van een dwangbevel met zich brengen is het ook terecht dat degene die pas zo laat overgaat tot betaling de kosten van de procedure moet dragen. Evenals de reeds genoemde kosten kunnen ook de kosten van de aanmaning, de wettelijke rente en de kosten van het

dwangbevel bij het dwangbevel in rekening worden gebracht (vierde lid). De tenuitvoerlegging vangt aan met het bevel tot betaling van de in het dwangbevel vermelde schuld binnen twee dagen overeenkomstig artikel 439 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Vanuit praktische overwegingen wordt dit bevel in de regel tegelijk gedaan met de betekening van het dwangbevel. Indien niet binnen twee dagen aan het bevel tot betaling wordt voldaan, wordt de tenuitvoerlegging van het dwangbevel voortgezet. Alsdan gaat de gerechtsdeurwaarder bijvoorbeeld over tot het leggen van beslag. Voor de beslaglegging komen alle mogelijkheden die de schuldeiser op grond van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ten dienste staan in aanmerking.

Hoewel het dwangbevel moet worden beschouwd als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, is beroep tegen het dwangbevel nauwelijks opportuun, aangezien in de fase voorafgaand aan het dwangbevel reeds de mogelijkheid heeft bestaan om tegen het besluit tot oplegging van de bestuurlijke boete bezwaar aan te tekenen en vervolgens in beroep te gaan. Voorts wordt als gevolg van de verwijzing naar het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ingeval er een geschil bestaat over de tenuitvoerlegging van het dwangbevel dit geschil volgens de procedure van artikel 438 of 438a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering door de burgerlijke rechter behandeld. Aldus bestaan voldoende waarborgen voor de rechtsbescherming van degene tegen wie een dwangbevel is uitgevaardigd en wordt de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen, onderscheidenlijk in beroep te gaan, tegen een dwangbevel uitgezonderd door opname van dit artikel in de bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht (artikel 132). In het vijfde lid zijn de aan het dwangbevel te stellen vormvereisten opgenomen. Deze vormvereisten bestaan, naast de reeds in de Algemene wet bestuursrecht opgenomen vereisten waaraan een beschikking – en dus ook een dwangbevel – moet voldoen, uit de vormvereisten uit het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering met betrekking tot executoriale titels en exploiten.

#### **Artikel 109**

Met dit artikel wordt voorkomen dat degene die de minister voornemens is aan te manen of middels een dwangbevel tot betaling te dwingen voorafgaand aan de aanmaning of de uitvaardiging van het dwangbevel zou moeten worden gehoord. Een dergelijke hoorplicht is niet verenigbaar met de aard en de wijze van totstandkoming van een aanmaning, onderscheidenlijk dwangbevel, zoals uiteengezet in de toelichting bij het voorgestelde artikel 107 respectievelijk artikel 108.

#### **Artikel 110**

Het eerste lid bepaalt dat een dwangbevel niet als andere beschikkingen overeenkomstig de artikelen 3:41 e.v. van de Algemene wet bestuursrecht wordt bekendgemaakt maar dat deze evenals andere executoriale titels door middel van betekening van een exploit conform het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering bekend wordt gemaakt. Het tweede lid schrijft voor dat in ieder geval de rechtbank waarbij tegen het dwangbevel en de tenuitvoerlegging ervan overeenkomstig de artikelen 438 en 438a kan worden opgekomen in het exploit moet worden vermeld. Het opkomen tegen een dwangbevel heeft in de regel slechts toegevoegde waarde ingeval er in het dwangbevel zelf evidente fouten staan. Omdat de bestuurlijke boete waaruit de betalingsverplichting is ontstaan, wordt opgelegd bij beschikking en hiertegen bezwaar en beroep heeft opgegaan zal de burgerlijke rechter de beschikking tot oplegging van een bestuurlijke boete niet inhoudelijk beoordelen, een dergelijke beoordeling wordt immers in de eerste plaats door de bestuursrechter uitgevoerd.



## **Artikel 111**

Een verzoek tot algemeenverbindendverklaring kan slechts betrekking hebben op onderwerpen die geregeld zijn in hoofdstuk 6, paragraaf 1, van dit wetsvoorstel, te weten de handel en opslag van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Een verzoek kan worden ingediend door degenen die voor wat betreft aantal en omzet een naar het oordeel van de minister belangrijke meerderheid vormen van degenen die binnen een beroepskolom of beroepsgroep gewasbeschermingsmiddelen of biociden vervaardigen, gebruiken, verhandelen of anderszins handelingen verrichten met die middelen. Degenen die een verzoek indienen moeten voldoende representatief zijn voor de groep waarvan zij deel uitmaken. Dit moet uit het onderbouwde verzoek blijken. Bij de beoordeling van de representativiteit zal in eerste instantie gekeken worden naar het aantal bedrijven en de omzet van die bedrijven die het verzoek indienen. Echter, niet is uitgesloten dat ook andere factoren in beschouwing genomen kunnen worden. Deze factoren zijn afhankelijk van de aard van de doelgroep. Gedacht kan worden aan spreiding over het land. De beoordeling of sprake is van een belangrijke meerderheid is mede van deze factoren afhankelijk. In het algemeen, afgaand op andere algemeen-verbindend verklaringen en de literatuur, wordt bij een percentage van meer dan 60% gesproken van een «belangrijke meerderheid» terwijl bij een zeer ruime meerderheid van 80–90% de representativiteit geen rol meer speelt. In een nader vast te stellen regeling kunnen onderwerpen worden aangegeven die in ieder geval in een overeenkomst aangaande gewasbeschermingsmiddelen of biociden aan de orde moeten komen en welke gegevens er moeten worden overgelegd bij een dergelijk verzoek. Zo is onder meer van belang dat een verzoek tot algemeenverbindendverklaring inzicht verschaft in de mate waarin rekening is gehouden met andere belangen, bijvoorbeeld op het gebied van het milieu of de arbeidsbescherming. Voorts zal worden aangesloten bij ervaringen opgedaan bij het maken van regelingen die in het verleden zijn opgesteld, zoals in het kader van de afvalbeheerbijdragen.

## **Artikel 112**

Op het besluit tot a.v.v. is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing van afd. 3.4 van de Awb. Na indiening van een verzoek tot a.v.v. beoordeelt de minister allereerst of het verzoek voldoet aan het gestelde in de wet en de eventueel opgestelde regeling. Zo nodig kan de minister, indien het verzoek onvolledig blijkt, de verzoekers, overeenkomstig artikel 4:5 Awb, nog in de gelegenheid stellen hun verzoek aan te vullen. Daarna wordt een ontwerpbesluit samen met het verzoek ter inzage gelegd. Hiervan zal in ieder geval in de Staatscourant kennis worden gegeven. Belanghebbenden kunnen schriftelijk hun zienswijze inbrengen. Na de inspraakperiode neemt de minister zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk na zes maanden na ontvangst van het verzoek, een beslissing op het verzoek. De beslissing kan worden opgeschort indien internationaalrechtelijke verplichtingen een beslissing in de weg staan. Te denken valt aan mededingingsbepalingen of notificatieverplichtingen. Een besluit tot a.v.v. heeft een beperkte werkingsduur. Dat hangt samen met het feit dat zich allerlei ontwikkelingen kunnen voordoen die kunnen leiden tot een herbezinning van de in de overeenkomst gemaakte afspraken. Hierbij kan gedacht worden aan technologische ontwikkelingen of marktontwikkelingen. Na de in het besluit genoemde termijn kan opnieuw een verzoek gedaan worden tot a.v.v.. Uit de praktijk van de a.v.v. blijkt dat de meeste besluiten een werkingsduur hebben van drie jaar, een enkele van vijf jaar.

### **Artikel 113**

Gedurende de looptijd van het besluit kan een belanghebbende een verzoek om ontheffing bij de minister indienen. De mogelijkheid van ontheffing is opgenomen om dynamiek in het systeem te houden, in die zin dat het een stimulans moet zijn voor mensen om op efficiëntere en effectievere wijze de doelstellingen van de overeenkomst te bewerkstelligen. Een ontheffing kan worden verleend indien de minister van mening is dat de aanvrager een pakket maatregelen hanteert dat minstens gelijkwaardig is aan het pakket zoals dat voorkomt in de algemeen verbindend verklaarde overeenkomst. Bij de beoordeling van het verzoek om ontheffing worden de consequenties van het verlenen van een ontheffing op de algemeen verbindende verklaarde overeenkomst betrokken. Aan een ontheffing kunnen beperkingen worden verbonden. Tevens kunnen er voorschriften worden gegeven bij een ontheffing.

### **Artikel 114**

Het besluit tot a.v.v. kan gedurende de looptijd van het besluit worden ingetrokken. Tevens kan een besluit worden ingetrokken op verzoek van degene die het verzoek tot algemeen verbindend verklaring heeft ingediend. Gegronde reden voor een verzoek tot intrekking kan gelegen zijn in het feit dat er geen behoefte meer bestaat aan een a.v.v. of dat er behoefte bestaat aan ingrijpende wijziging van de overeenkomst en onder intrekking van de oude overeenkomst de gewijzigde overeenkomst in de plaats treedt van de oude overeenkomst.

### **Artikelen 115 en 116**

De rechtsgevolgen van het besluit tot a.v.v. zijn dat de bepalingen uit die overeenkomst voor een ieder gelden die onder de werkingssfeer van de overeenkomst valt. Feitelijk betekent dat een ieder aan de overeenkomst gebonden is, ook al was hij geen partij bij de overeenkomst. Het besluit tot a.v.v. transformeert de overeenkomst als ware er sprake van materiële wetgeving. Degenen die het verzoek tot a.v.v. hebben ingediend zullen ook zorg moeten dragen voor een goede uitvoering en handhaving van de overeenkomst. De handhaving vindt plaats langs privaatrechtelijke weg. In het voorgestelde artikel 115 is daartoe opgenomen dat een ieder gehouden is tot naleving van de algemeen verbindend verklaarde overeenkomst. Ter voorbereiding van een eventuele privaatrechtelijke actie kan een belanghebbende op grond van artikel 116 bij de minister een verzoek indienen om een onderzoek in te stellen naar vermeende overtredingen van de overeenkomst. De verzoeker wordt over de uitkomsten van het onderzoek geïnformeerd. De resultaten kunnen de basis vormen voor verdere civiele actie door de verzoeker.

### **Artikelen 117 en 118**

Evenals in artikel 23 van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 het geval was, is in het wetsvoorstel een bepaling opgenomen, die ertoe strekt een adequate basis te verschaffen voor de implementatie van toekomstige en bestaande communautaire en internationale regelgeving in ons nationale recht. Aan een dergelijke bepaling bestaat behoefte, omdat de materiële inhoud van de in de wet geregelde onderwerpen voor een belangrijk deel wordt bepaald door Europese regelgeving. De ervaring leert dat de relevante Europese richtlijnen regelmatig worden gewijzigd.

Het kabinet heeft de Eerste Kamer der Staten-Generaal bij brief van 27 juli 2004 (Kamerstukken I 2003/04, 29 200 VI, F, blz. 2) op de hoogte gesteld van haar standpunt betreffende de wenselijkheid van bijzondere wettelijke

bepalingen voor het waarborgen van tijdige implementatie van Europese voorschriften. Het stelt daarover het volgende: «Voor de implementatie is de bestaande wetgevingssystematiek alleszins bruikbaar. Dat betekent dat er geen bijzondere delegatiebepalingen met of zonder mogelijkheid tot afwijking van de wet behoeven te worden ontwikkeld of toegepast. Mits voldoende concreet kunnen delegatiebepalingen echter wel rekening houden met richtlijnen. Nieuwe en bestaande richtlijnen worden zo zoveel mogelijk op grond van doordacht geclausuleerde «klassieke» delegatiegrondslagen geïmplementeerd. Voor deze delegatiegrondslagen geldt het normale uitgangspunt van zo concreet en zo nauwkeurig mogelijke begrenzing door aan te duiden voor welke onderwerpen gedelegeerde regelgeving kan worden vastgesteld.

(...) Ook in het belang van kenbaarheid moet «open einde» delegatie – slechts in zijn algemeenheid verwijzen naar de nog onbekende inhoud van toekomstige richtlijnen – worden afgewezen.

Beschikbaarheid van adequate delegatiegrondslagen is voor tijdige implementatie zonder meer van groot belang. Voor de aanduiding van de onderwerpen in de delegatiebepalingen moet daarom een zodanig abstractieniveau gekozen worden dat nieuwe onderwerpen van toekomstige richtlijnen zoveel mogelijk op het juiste niveau van regelgeving worden geïmplementeerd.»

Implementatie moet dus geschieden via de reguliere delegatiebepalingen; bijzondere delegatiebepalingen met of zonder mogelijkheid tot afwijking van de wet worden door het kabinet afgewezen. De achtergrond van dit uitgangspunt is dat het afwijken van de formele wet bij lagere regelgeving het primaat van de wetgever aantast.

Opgemerkt moet worden dat het kabinetsstandpunt ziet op de implementatie van richtlijnen en niet op de uitvoering van verordeningen. Het karakter van beide Europese wetgevingsinstrumenten is verschillend. Richtlijnen moeten in de nationale rechtsorde worden overgenomen, dat wil zeggen dat het nationale recht moet worden aangepast in de door de richtlijn aangegeven zin.

Verordeningen daarentegen zijn een rechtstreekse bron van rechten en van plichten binnen de Europese lidstaten. Verordeningen mogen daarom niet worden overgenomen in de nationale regelgeving. Verordeningen behoeven dan ook slechts uitvoering. Ondanks deze verschillen worden de hierboven genoemde uitgangspunten ten aanzien van implementatie van richtlijnen analoog toegepast op de uitvoering van verordeningen. Dit betekent dat verordeningen eveneens via reguliere delegatiebepalingen moeten worden uitgevoerd en ten aanzien van verordeningen evenmin zogenoemde «open-einde» bepalingen zijn toegestaan.

Gelet op het kabinetsstandpunt en de analoge toepassing hiervan op de uitvoering van verordeningen, is in artikel 118 van dit wetsvoorstel een delegatiegrondslag opgenomen voor de uitvoering van Europese voorschriften inzake het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en biociden of het op de markt brengen van producten die met gewasbeschermingsmiddelen of biociden behandeld zijn welke in lijn is met de uitgangspunten die in de brief van het kabinet zijn genoemd. Daarbij is gekozen voor een bepaling naar het voorbeeld van het wetsvoorstel tot wijziging van het Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Kamerstukken II 2005/06, 30 401).

Bij het creëren van een deugdelijke delegatiegrondslag voor de uitvoering van Europese voorschriften inzake het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen of biociden of het op de markt brengen van producten die met gewasbeschermingsmiddelen of biociden behandeld zijn en daarmee samenhangende activiteiten doet zich de vraag voor naar welk niveau de bevoegdheid tot het stellen van regels moet worden gede-

legeerd. In het al eerder aangehaalde kabinetsstandpunt is hierover het volgende bepaald:

«Voor zover de betrokken richtlijnen de lidstaten bij de implementatie niet of nauwelijks beleidsruimte laat, wordt bij voorkeur gedelegeerd aan de betrokken minister; in andere gevallen in beginsel aan de regering.»  
(Kamerstukken I 2003/04, 29 200, VI, F, blz. 2)

Het niveau waarop richtlijnen moeten worden geïmplementeerd, is dus afhankelijk van de hoeveelheid beleidsruimte die een richtlijn aan de lidstaten overlaat. Wederom wordt opgemerkt dat het kabinetsstandpunt inzake tijdige implementatie ziet op de tijdige implementatie van richtlijnen en niet op de tijdige uitvoering van verordeningen. Ook bij de vraag op welk niveau de uitvoeringsvoorschriften worden gesteld, zal de lijn die het kabinet uitzet voor richtlijnen, analoog worden toegepast op de uitvoering van verordeningen. Dit betekent dat ook bij de vraag op welk niveau uitvoeringsvoorschriften moeten worden gesteld antwoord moet worden gegeven op de vraag in hoeverre de verordeningen nationale beleidsruimte laten.

De in artikel 118, eerste lid, opgenomen uitvoeringsbepaling betreffende de uitvoering van EG-verordeningen delegeert het stellen van uitvoeringsvoorschriften aan betrokken ministers zoals omschreven in de specifieke definitie van dit wetsvoorstel.

Dit houdt verband met het feit dat de Europese voorschriften inzake het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen of biociden of het op de markt brengen van producten die met gewasbeschermingsmiddelen of biociden behandeld zijn en daarmee samenhangende activiteiten een verregaand harmoniserend karakter hebben, niet of nauwelijks beleidsruimte laten en de voorschriften directe werking hebben. Bovendien zijn de termijnen waarbinnen de EG-verordeningen in werking treden veelal zeer kort zodat de uitvoeringsvoorschriften op zeer korte termijn van kracht moeten kunnen worden.

Ingevolge artikel 118, tweede lid, worden voorschriften ter implementatie van EG-richtlijnen gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Dit heeft de volgende achtergrond. Een richtlijn moet geheel in de Nederlandse wetgeving worden geïmplementeerd. Veelal wordt in richtlijnen ruimte gelaten voor nationaal beleid. Dit betekent dat het stellen van voorschriften op het niveau van een algemene maatregel van bestuur de voorkeur heeft.

In gevolge artikel 118, derde lid, wordt de implementatie van EG-beschikkingen op een zelfde wijze als de uitvoering van EG-verordeningen aan betrokken ministers gedelegeerd. Ook dit houdt verband met het feit dat in beschikkingen veelal specifieke uitvoeringsvoorschriften zijn neergelegd en de voorschriften veelal op zeer korte termijn van toepassing worden.

In gevolge artikel 118, vierde lid, worden voorschriften ter implementatie van overeenkomsten tussen de Europese Gemeenschap en een derde land of een internationale organisatie op een zelfde wijze als de implementatie van EG-richtlijnen gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Dit heeft de volgende achtergrond. Een internationale overeenkomst moet geheel in de Nederlandse wetgeving worden geïmplementeerd. Veelal wordt in dergelijke overeenkomsten ruimte gelaten voor nationaal beleid. Dit betekent dat het stellen van voorschriften op het niveau van een algemene maatregel van bestuur de voorkeur heeft.

Artikel 118, vijfde lid, geeft aan welke onderwerpen bij lagere regelgeving geïmplementeerd kunnen worden. De onderdelen a tot en met h betreffen onderwerpen waarvoor ook in dit wetsvoorstel in gedelegeerde regelge-

ving is voorzien. Onderdeel i betreft een onderwerp waarvoor in dit wetsvoorstel geen voorziening is opgenomen. Het stellen van regels voor het op de markt brengen van producten die met een gewasbeschermingsmiddel of biocide behandeld zijn is een onderwerp dat valt onder de regels van de interne markt en bij uitstek een communautair onderwerp is. Hierbij kan gedacht worden aan zaaizaad dat in een andere lidstaat met een gewasbeschermingsmiddel is behandeld, geïmpregneerde klamboes, behandelde pallets en andere houtproducten. In deze gevallen kan een in Nederland niet toegelaten middel in een andere lidstaat op een product worden toegepast en in Nederland op de markt komen. Wanneer aan de residulimiet voor consumenten wordt voldaan kan een dergelijk product niet worden geweerd, maar kunnen er wel niet gewenste effecten op het milieu of arbeidsbescherming aanwezig zijn. Het is wenselijk om communautaire maatregelen ter voorkoming van dergelijke effecten of ter voorkoming van verstoring van de interne markt zodra deze gesteld worden te implementeren. Onderdeel i voorziet daarin.

Het delegeren van regelstellende bevoegdheid ter uitvoering van EG-verordeningen en EG-beschikkingen aan de minister leidt ertoe dat bijna alle uitvoerings- en implementatievoorschriften op een zelfde niveau van regelgeving worden neergelegd. Dit verhoogt de duidelijkheid en inzichtelijkheid van de regelgeving.

Met de voorschriften ter uitvoering en implementatie van Europese voorschriften betreffende inzake het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen of biociden of het op de markt brengen van producten die met gewasbeschermingsmiddelen of biociden behandeld zijn en daarmee samenhangende activiteiten wordt derhalve een basis gecreëerd om, overeenkomstig de kabinetsuitgangspunten inzake tijdige implementatie van richtlijnen, tijdig en op correcte wijze uitvoering te kunnen geven aan de Europese voorschriften inzake het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen of biociden of het op de markt brengen van producten die met gewasbeschermingsmiddelen of biociden behandeld zijn en daarmee samenhangende activiteiten.

#### **Artikel 119**

Belanghebbenden kunnen onder de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 tegen een besluit omtrent toelating een bezwaarschrift indienen en vervolgens in beroep bij één instantie, namelijk bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) (zie eerste lid). De Raad voor de rechtspraak, aangehaald in paragraaf 4.4 van deze memorie, heeft aangegeven dat rechtspraak in twee feitelijke instanties uitgangspunt is. Naar het oordeel van de Raad vereist de behandeling van de categorie zaken die voortvloeien uit het wetsvoorstel een bijzondere rechterlijke expertise en een grote mate van specialistische kennis. Tevens spelen snelheid en zekerheid van uitkomst voor de betrokken partijen een belangrijke rol. Gelet hierop en op het gegeven dat jaarlijks een beperkt aantal zaken is te verwachten, adviseert de Raad ook de beroepen tegen besluiten genomen op grond van het wetsvoorstel te concentreren bij het CBb.

In de huidige procedure maakt een belanghebbende eerst bezwaar bij het college alvorens in beroep te kunnen gaan bij het CBb. Het college vraagt een specifiek daartoe in gerichte commissie om advies. Deze bezwaarschriftencommissie behandelt technisch-juridisch ingewikkelde vraagstukken indringend. Daarbij is van belang dat bij een toelating van een gewasbeschermingsmiddel of biocide niet zozeer het belang van de aanvrager om een werkzame stof op de markt te brengen voorop staat maar meer de algemene aanvaardbaarheid van de betrokken werkzame stof voor mens, dier, plant en milieu.

Nu de Raad voor de rechtspraak adviseert om overeenkomstig de huidige regelgeving het beroep bij één feitelijke instantie te blijven concentreren

en geen mogelijkheid tot het instellen van hoger beroep te openen, is gekozen voor toepassing van titel 4.1. van de Algemene wet bestuursrecht zodat de huidige mogelijkheid tot het indienen van een bezwaarschrift bij het college in stand blijft. In het eerste lid is overeenkomstig het advies van de Raad voor de rechtspraak het College van Beroep voor het bedrijfsleven als eerste en enige beroepsinstantie aangewezen. Tegen een aanmaning of dwangbevel staat geen beroep bij een administratieve rechter open.

Inzake het beroep tegen een bestuurlijke boete is wel de mogelijkheid van hoger beroep geopend (artikel 119, tweede lid). Bij bestuurlijke boeten noopt artikel 14, vijfde lid, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) echter tot het openstellen van beroep in twee instanties. Hoewel het geschatte aantal bestuurlijke boetezaken volgens het advies van de Raad voor de rechtspraak zodanig is dat onvoldoende aanleiding bestaat om te kiezen voor rechterlijke concentratie, vereist de categorie van zaken waar het hier om gaat naar de mening van de regering kennis van de specifieke wetgeving. Dit vormt de reden om toch te kiezen voor rechterlijke concentratie. Een soortgelijke keuze is gemaakt in een reeks van andere wetten die op het terrein van het CBb liggen en waarbij bestuurlijke boeten zijn ingevoerd (bijvoorbeeld de Mededingingswet, de Telecommunicatiewet, de Warenwet en de financiële toezichtwetten. Met het oog hierop wordt in het tweede lid de rechtbank te Rotterdam aangewezen als bevoegde rechtbank. Tegen een uitspraak van de rechtbank kan vervolgens hoger beroep worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Hiertoe voorziet dit wetsvoorstel in de toevoeging van artikel 90, eerste lid, van deze wet aan de bijlage van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie (artikel 134). Hoger beroep tegen een uitspraak van de rechtbank Rotterdam geschiedt dus niet bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De keuze voor de rechtbank Rotterdam wijkt af van het advies van de Raad voor de rechtspraak, waarin voor de rechtbank te Alkmaar werd gekozen. Dit advies van de Raad wijkt echter af van het tot dusver gevoerde vaste wetgevingsbeleid. Er zijn thans ruim twintig wetten waarover het CBb niet in eerste en enige aanleg, maar in hoger beroep oordeelt. Dat zijn ook allemaal wetten die voorzien in de bevoegdheid om bestuurlijke boeten op te leggen. Tot dusver is in vrijwel al deze wetten gekozen voor concentratie van het beroep in eerste aanleg bij de rechtbank Rotterdam. Wij geven er, na overleg met de Minister van Justitie, de voorkeur aan om aan dit wetgevingsbeleid vast te houden. Dit beleid is ingegeven door de wens om het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming voor de burger zo transparant en overzichtelijk mogelijk te houden. De Raad voor de rechtspraak wil bij iedere wet waarbij concentratie wenselijk blijkt, opnieuw bekijken welke rechtbank wordt aangewezen.

Dit zou echter op den duur leiden tot een rommelig en onoverzichtelijk stelsel, waarbij nu eens de rechtbank Rotterdam, dan weer de rechtbank Alkmaar en dan weer de rechtbank Assen of Breda bevoegd wordt verklaard. De regering acht zo'n ontwikkeling ongewenst. Daarom houden wij vast aan het beleid dat op het gebied van het economisch bestuursrecht en landbouwrecht – het traditionele werkerterrein van het CBb – , wordt gekozen voor concentratie van de eerste aanleg bij de rechtbank Rotterdam.

### **Artikel 120**

Met deze bepaling wordt invulling gegeven aan het gegeven dat substantiële onderdelen van de wet spelen op het terrein van arbeidsomstandigheden, volksgezondheid of waterbeheer.

In het eerste lid van deze bepaling wordt gewaarborgd dat de betrokken ministers (SZW, VWS en V&W) de mogelijkheid hebben om zelf het initiatief te nemen tot het voordragen van een algemene maatregel van bestuur en tot het tot stand brengen van een ministeriële regeling. Het te regelen onderwerp heeft dan betrekking op een beleidsterrein waarvoor de desbetreffende minister verantwoordelijk is.

In het tweede lid van deze bepaling wordt gewaarborgd dat de bovengenoemde ministers bij ministeriële regelingen waarbij hun specifieke beleidsterrein wordt geraakt worden betrokken.

Dit is uiteraard niet bepaald voor algemene maatregelen van bestuur daar het dan gaat om een besluit, waarbij de betrokkenheid via de ministerraad is gewaarborgd. Het bovenstaande betreft de bepalingen waarin een delegatiegrond is opgenomen van de hoofdstukken 4, 5, 6, 8 en 9 en artikel 4, eerste lid, onderdeel e, van het wetsvoorstel.

### **Artikel 121**

Artikel 121, eerste lid, bepaalt dat hoofdstuk 4 of 5 van toepassing zijn op gewasbeschermingsmiddelen en biociden die werkzame stoffen bevatten die bij de inwerkingtreding van de gewasbeschermingsrichtlijn of biocidenrichtlijn op de Europese markt waren en door de Europese Commissie nog niet beoordeeld zijn, voor zover paragraaf 2 van hoofdstuk 9 geen afwijkende bepalingen bevat.

Artikel 121, tweede lid, bepaalt dat gewasbeschermingsmiddelen en biociden die een werkzame stof bevatten die niet in een van de aldaar genoemde bijlagen bij de richtlijnen is opgenomen volgens artikel 127 worden beoordeeld.

Artikel 121, derde lid, is bedoeld voor een combinatie van werkzame stoffen. Een combinatie wordt beoordeeld aan de hand van hoofdstuk 4 of 5, maar voor zover de werkzame stof nog niet of niet op één van de genoemde bijlagen van de gewasbeschermingsrichtlijn of biocidenrichtlijn is opgenomen is paragraaf 2 van hoofdstuk 9, onderscheidenlijk artikel 127 van toepassing.

### **Artikel 122**

Het college heeft vanaf 2003 toepassing gegeven aan artikel 25d van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 door het aanwijzen van stoffen die (indien opgenomen in een gewasbeschermingsmiddel of biocide) vooralsnog niet beoordeeld worden. Het gewasbeschermingsmiddel of de biocide die een dergelijk stof bevat is van rechtswege toegelaten (artikel 129, tweede lid), tenzij er aanwijzingen zijn dat het middel niet meer kan worden toegelaten (artikel 41, tweede lid, onderdeel a, en artikel 68, tweede lid, onderdeel a). Het college kan zo nodig een nieuwe termijn voor de toelating vaststellen (artikel 122, eerste lid). Wanneer de Europese Commissie een communautaire maatregel heeft genomen over de werkzame stof wordt de van rechtswege toelating ingetrokken, gewijzigd of onder voorwaarden verlengd (artikel 127, eerste en derde lid en artikel 128, eerste, tweede en derde lid).

De aanwijzing van een werkzame stof, die heeft geleid tot een van rechtswege toelating van een gewasbeschermingsmiddel of biocide is uitgevoerd voor lopende aanvragen tot verlenging van toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (ook wel herprioritering genoemd). Het doel van de herprioritering is te voorkomen dat vooruitlopend op Europese beoordeling van werkzame stoffen door onder meer gebrekkige dossiervorming steeds meer gewasbeschermingsmiddelen en biociden van de markt zouden verdwijnen. Bij de aanwijzing is rekening gehouden met de effecten van de betrokken werkzame stof op mens en milieu (artikel 25d, tweede lid, van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962).

In 2004 leek deze aanpak te stuiten op juridische procedures van de milieubeweging. Bij deze procedures bleek dat een inhoudelijke aanpassing van het gebruikelijke instrument van de toelating een aanpak zou kunnen zijn om ten minste een deel van de juridische bezwaren van de milieubeweging te ondervangen. Bovendien zou dit tot een vereenvoudiging van de besluitvorming kunnen leiden. Daarom is bij brief van 23 juni 2004 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2003/04, 27 858, nr. 48) een onderzoek aangekondigd naar «de Nederlandse beoordelingsmethoden, dossiereisen en voorgescreven onderzoeken voor bestrijdingsmiddelen» om deze te vergelijken met «de voorwaarden en dossiereisen in de ons omringende landen» voor bestaande, nog niet geplaatste werkzame stoffen.

Uit dit onderzoek is gebleken dat het door de regering gehanteerde toetsingskader voor bestaande nog niet geplaatste werkzame stoffen in belangrijke mate overeenkomt met de reguliere werkwijze in België en Engeland voor bestaande, nog niet geplaatste stoffen. Deze werkwijze kenmerkt zich door besluitvorming op basis van expert-judgement.

De regering heeft zich in de zogenoemde septemberbrief van 30 september 2004 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2004/05, 27 858, nr. 51) voor alle op grond van artikel 25d van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 aangewezen stoffen (herprioritering) voorgenomen voor de beoordeling van een toelating of uitbreidingstoelating uit te gaan van een zelfde toets als wordt uitgevoerd bij de vrijstellingen op grond van artikel 16aa van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962, met echter één verschil: de (uitbreidings)toelating mag op zichzelf niet tot onaanvaardbaar milieurisico leiden. Vergeleken met het huidige toetsingskader voor (uitbreidings)toelating wordt dezelfde milieunorm gehanteerd, maar de toelatingsaanvrager hoeft geen nadere gegevens te leveren. Ter uitvoering van dit beleidsvoornemen is in het tweede lid van artikel 122 bepaald dat het college besluit over de toelaatbaarheid naar zijn oordeel aan de hand van gegevens die bij het college over het middel bekend zijn. Wanneer in een dossier specifieke gegevens ontbreken wordt door het toepassen van expert-judgement voorkomen dat het middel direct wegens ontbrekende gegevens niet wordt toegelaten. De regels met betrekking tot gegevensbescherming (artikelen 27 en 47) blijven onverkort van toepassing.

De regering heeft zich voorts in de septemberbrief voorgenomen de *thans* op grond van artikel 16aa van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 afgegeven *vrijstellingen voor de uitbreiding van de toepassing van toelatingen* voor bestaande, nog niet op bijlage I bij de richtlijnen opgenomen werkzame stoffen over te hevelen van de betrokken ministers naar het college. Het gaat om de uitbreiding van de toepassing van middelen die onder de herprioritering van rechtswege zijn toegelaten. Gewasbeschermingsmiddelen en biociden worden daarin op gelijke wijze behandeld. Hierin is voorzien met de verwijzingen in artikel 121 naar de hoofdstukken 4 en 5 van het wetsvoorstel. Door deze verwijzingen kan onder meer voor alle onder artikel 122 van rechtswege toegelaten middelen een aanvraag inzake vereenvoudigde uitbreidingstoelating, afgeleide toelating of parallelle toelating worden ingediend.

Voor de toepassing van artikel 122, tweede lid, in relatie tot de artikelen 33 en 53 inzake parallelle toelating is het van belang dat met name voor de parallelle toelating van biociden in de diverse lidstaten afwijkende vormen van toelaten bestaan die niet altijd overeenkomen met de situatie van harmonisatie die onder de richtlijnen wordt nagestreefd. Van geval tot geval zal dan moeten worden beoordeeld of de toelatingspraktijk van de betrokken lidstaat een voldoende adequate vorm van toelating is om tot parallelle toelating over te kunnen gaan in het licht van de richtlijnen en



met in achtneming van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en met name de regels inzake de interne markt.

Bij bestaande werkzame stoffen die op Europees niveau in onderzoek zijn, is het nog niet duidelijk of deze stoffen voldoen aan de eisen gesteld door de uniforme beginselen voor gewasbeschermingsmiddelen of de gemeenschappelijke beginselen voor biociden.

Met artikel 122, derde lid, wordt de toepasselijkheid van alle bepalingen uit de hoofdstukken 4 en 5 die betrekking hebben op werkzame stoffen die nieuw zijn of op Europees niveau zijn beoordeeld zoals artikel 28, eerste lid, onderdeel a, en artikel 49, eerste lid, onderdeel a, uitgesloten. De reden hiervan is dat deze bepalingen door hun aard alleen van toepassing kunnen zijn op die werkzame stoffen. Een middel gebaseerd op een nog in beoordeling zijnde bestaande werkzame stof zou bij toepasselijkheid van deze bepalingen op voorhand niet voor een toelating in aanmerking komen. De toepasselijkheid van artikel 41, derde lid, onderdeel a, en artikel 68, derde lid, onderdeel a, is niet uitgesloten. Bij de herprioritering is namelijk niet beoogd om de beoordeling door het college van middelen gebaseerd op bestaande werkzame stoffen te beëindigen. Wanneer het college tot de conclusie komt dat er redenen zijn om tot heroverweging van de toelating van een middel gebaseerd op een bestaande werkzame stof over te gaan, kan het college dit doen door toepassing te geven aan de artikelen 41 respectievelijk 68 of een nieuwe termijn stellen aan de van rechtswege toelating op grond van artikel 122, eerste lid.

Met artikel 122, vierde lid, is implementatie van artikel 8, derde lid, van de gewasbeschermingsrichtlijn beoogd. Deze bepaling is niet van toepassing op biociden.

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 overgangsperiode 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 een nieuw onderzoek van een lopende toelating van een gewasbeschermingsmiddel, dan dienen, voorafgaand aan het toepassen van de nationale toelatingsvoorwaarden, eerst de in artikel 8, derde lid, van de gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn opgesomde voorwaarden 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, met andere woorden 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. Zie hierover ook het algemeen deel van deze toelichting onder paragraaf 2.5.2.

### **Artikel 123**

De regering heeft vanaf 2003 toepassing gegeven aan artikel 16aa van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 om knelpunten in de bestrijding van plagen en ziekten als gevolg van een onvoldoende middelenpakket aan te kunnen pakken. De regering heeft daartoe vrijstellingen verleend van het verbod van het op de markt brengen of gebruiken van een gewasbeschermingsmiddel dat is gebaseerd op bestaande, *nog niet* op bijlage I bij de richtlijnen opgenomen werkzame stoffen die voor toelating of uitbreidings-toelating in aanmerking komen. Landbouworganisaties kunnen een vrijstelling vragen voor een categorie van gebruikers of een individuele gebruiker als er sprake is van een *erkend knelpunt* (teelt/plaag combinatie dat volgens advies van de Plantenziektenkundige Dienst niet met een methode van geïntegreerde bestrijding is te voorkomen). Het college zal voor toelatingen op grond van dit artikel een zelfde toets uitvoeren als voor vrijstellingen op grond van artikel 16aa van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962, zoals is vastgelegd in de brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 31 maart 2004 (Kamerstukken II 2004/05, 27 858, nr. 44).

In het eerste lid is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de wijze van toelaten. De regering is voornemens met deze algemene maatregel van bestuur de nu in kamerbrieven en diverse beleidsdocumenten geformuleerde uitgangspunten voor het verstrekken van vrijstellingen bij algemeen verbindend voorschrift te codificeren (artikel 123, eerste lid).

De beoordeling door het college van een aanvraag voor een dringend vereist gewasbeschermingsmiddel of biocide houdt in dat voor het aspect milieu bij eventuele normoverschrijdingen die zouden optreden bij een toelating, waar mogelijk, maatregelen worden voorgeschreven gericht op het verlagen van het risico voor het desbetreffende aspect. Voor de aspecten arbeidsbescherming en volksgezondheid wordt uitgegaan van het gebruikelijke toetsingskader (de zogenoemde septemberbrief van 30 september 2004 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2004/05, 27 858, nr. 51, blz. 4, derde alinea).

Het college besluit aan de hand van gegevens die bij het college over het middel bekend zijn onder toepassing van het nodige expert-judgement over de toelaatbaarheid. Wanneer in een dossier specifieke gegevens ontbreken wordt door toepassen van expert-judgement waar mogelijk voorkomen dat het middel direct wegens ontbrekende gegevens niet wordt toegelaten (artikel 123, tweede lid, zie ook artikel 122, tweede lid) (zie ook voornoemde septemberbrief, Kamerstukken II 2004/05, 27 858, nr. 51, blz. 4, derde alinea).

Artikel 123, derde lid, in samenhang met artikel 122, vierde lid, vormt de omzetting naar Nederlands recht van artikel 8, derde lid, van de gewasbeschermingsrichtlijn. Artikel 122, vierde lid, is niet van toepassing op biociden.

Met artikel 123, vierde lid, wordt een elektronische wijze van bekendmaken mogelijk gemaakt.

#### **Artikel 124**

Artikel 124 geeft een met artikel 123 vergelijkbare regeling voor besluiten inzake gewasbeschermingsmiddelen of biociden die werkzame stoffen bevatten die in de vierde fase van het werkprogramma van de Europese Commissie zijn opgenomen of zijn bestemd voor de biologische landbouw. De vierde fase van het werkprogramma van de Europese Commissie bevat veel werkzame stoffen die ook een algemeen gebruik kennen zoals bijvoorbeeld knoflookextracten. Er zijn voor diverse stoffen geen dossiers ingeleverd door de betrokken industrie. Daarom is het van belang om middelen die op dergelijke werkzame stoffen zijn gebaseerd waar mogelijk met een deskundigenoordeel te bezien op de mogelijke toelaatbaarheid voor de Nederlandse markt en niet op het oordeel van de Europese Commissie vooruit te lopen.

Voorts is in het eerste lid aangegeven dat gewasbeschermingsmiddelen of biociden gebaseerd op in de genoemde communautaire maatregel voor biologische landbouw opgenomen werkzame stoffen onder de in die communautaire maatregel opgenomen voorwaarden toegelaten kunnen worden. Deze werkzame stoffen zijn evenals alle andere nog niet opgenomen bestaande werkzame stoffen in onderzoek bij de Europese Commissie en vallen eveneens onder de bepalingen inzake de overgangperiode van de gewasbeschermingsrichtlijn en de biocidenrichtlijn.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gegeven voor de toelating van middelen gebaseerd op werkzame stoffen die in de betrokken communautaire verordeningen zijn opgenomen.

Daarbij kan in de eerste plaats gedacht worden aan de wijze van toelating van werkzame stoffen waarvoor op communautair niveau een bedrijf zich bij de Europese Commissie heeft gemeld om het dossier voor de betrokken werkzame stof aan te leveren. Voorts kan worden gedacht aan het formuleren van specifieke toelatingsvoorwaarden. Het toelaten van middelen gebaseerd op werkzame stoffen waarvoor nog geen bedrijf zich heeft gemeld ligt minder voor de hand maar is afhankelijk van het risico dat betrokken stof met zich meebrengt niet uitgesloten.

De werkzame stoffen die zijn opgenomen in bijlage II, onderdeel B, bij Verordening nr. 2092/91/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 24 juni 1991 inzake de biologische produktiemethode en aanduidingen dienaangaande op landbouwproducten en levensmiddelen (PbEG L 198) zijn inmiddels door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu bezien op milieu-effecten. De adviezen van het RIVM terzake zullen in de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels worden betrokken.

Artikel 124, tweede en derde lid, is analoog aan artikel 123, tweede en derde lid.

#### **Artikel 125**

Artikel 125 geeft bepalingen voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, gebaseerd op nog niet door de Europese Commissie beoordeelde werkzame stoffen die ten opzichte van een bestaande toelating een herformulering van de samenstelling van het middel inhouden. Een toelating van een herformulering kan alleen door de houder van een toelating of een houder van een verklaring van toegang als bedoeld in de artikelen 25 of 45 worden aangevraagd (artikel 125, tweede lid). Artikel 125, derde en vierde lid, is analoog aan artikel 123, tweede en derde lid.

## **Artikel 126**

Artikel 126 geeft bepalingen voor een vereenvoudigde uitbreidings-toelating van biociden, gebaseerd op nog niet door de Europese Commissie beoordeelde werkzame stoffen. De biocidenrichtlijn voorziet niet in een vereenvoudigde uitbreidingstoelating zoals de gewas-beschermingsrichtlijn (vergelijk artikel 31 voor gewasbeschermingsmid-delen). Vereenvoudigde uitbreidingstoelating van biociden is derhalve alleen mogelijk op basis van de nationale bevoegdheden tijdens de over-gangperiode van de biocidenrichtlijn. Artikel 126, vierde en vijfde lid, zijn analoog aan artikel 122, tweede en derde lid.

Het derde alsmede het zesde tot en met negende lid zijn identiek aan artikel 31.

## **Artikel 127**

Dit artikel voorziet in de aanpassing van bestaande toelatingen aan communautaire maatregelen tot niet opneming van een werkzame stof in één van de genoemde bijlagen van de gewasbeschermingsrichtlijn of de biocidenrichtlijn (het eerste en tweede lid) en indien nodig de verlenging van een toelating die is aangemerkt als essential-use (het derde lid). Het college kan de beoordelingsmethoden die in de artikelen 122 tot en met 126 worden gehanteerd voor bestaande, nog niet geplaatste werkzame stoffen, ook hanteren voor gewasbeschermingsmiddelen en biociden gebaseerd op werkzame stoffen die door de Commissie tijdelijk onmisbaar worden geacht voor een specifieke teelt (zogenoemde essential-uses) (het vierde lid).

Dit artikel is eveneens van toepassing na een communautaire maatregel tot niet opneming van een werkzame stof in één van de genoemde bijlagen van de gewasbeschermingsrichtlijn of de biocidenrichtlijn als bedoeld in de artikelen 34, eerste lid, en 54, eerste lid.

## **Artikel 128**

Dit artikel voorziet in de aanpassing van bestaande toelatingen aan communautaire maatregelen tot opneming van een werkzame stof in één van de genoemde bijlagen van de gewasbeschermingsrichtlijn of de biocidenrichtlijn (het eerste lid) en de herbeoordeling van de bestaande toelating (het tweede en derde lid). Het college besluit in overeenstemming met de termijnen en onder de voorwaarden opgenomen in de communautaire maatregel (het vierde lid). Dit artikel is eveneens van toepassing na een communautaire maatregel tot opneming van een werkzame stof in één van de genoemde bijlagen van de gewasbeschermingsrichtlijn of de biocidenrichtlijn als bedoeld in de artikelen 34, eerste lid, en 54, eerste lid.

## **Artikelen 129 en 130**

De met dit wetsvoorstel getroffen nieuwe regeling voor de toelating, het op de markt brengen en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, roept uiteraard de vraag op hoe op het moment van inwerking-treding van de wet gehandeld dient te worden ten aanzien van diverse besluiten, die op basis van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 zijn genomen alsmede aanvragen, verzoeken en beroepen die op basis van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 zijn gedaan of bezwaarschriften die zijn ingediend.

In de voorgestelde artikelen 129 en 130 wordt voor deze overgangs-problematiek een regeling getroffen, waarbij het algemene uitgangspunt dat aan de wet onmiddellijke werking toekomt, gehandhaafd blijft. Wel wordt hiertoe een aantal voorzieningen getroffen, die bewerkstelligen dat

de aanhangige aanvragen, verzoeken en geschillen zo veel mogelijk conform de nieuwe wet kunnen worden afgehandeld en dat de bestaande toelatingen onder de nieuwe wet zoveel mogelijk gecontinueerd blijven. In het wetsvoorstel is sprake van een nadere explicitering van besluiten voor middelen gebaseerd op bestaande werkzame stoffen. Voor andere middelen is er geen sprake van wijzigingen. Gezien de lange proceduredtijd van aanvragen en besluiten zou een andere wijze van in werking treden dan onmiddellijke werking voor lopende procedures betekenen dat de bestaande wetgeving nog tot in lengte van jaren toegepast moet worden. Dit komt niet overeen met het door de regering voorgestane beleid van besluitvorming op basis van heldere vereenvoudigde regelgeving. Concreet houdt dit in, dat alle op grond van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 verleende toelatingen of registraties, vrijstellingen, of uitzonderingen onder de nieuwe wet in beginsel van kracht blijven. Voorts is bepaald dat het college ervoor zorgdraagt dat de middelen waarop die besluiten betrekking hebben, worden ingeschreven in het in artikel 42 bedoelde register. Vervolgens is bepaald, dat alle aanvragen, verzoeken en bezwaarschriften met betrekking tot de toelating of registratie van gewasbeschermingsmiddelen en biociden vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van rechtswege aanhangig zijn bij het met deze wet ingestelde college.

Tot slot is in afwijking van het uitgangspunt van onmiddellijke werking van de nieuwe wet, wat betreft bezwaarschriften en de bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven aanhangige zaken bepaald, dat deze worden behandeld overeenkomstig de bepalingen van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962.

Voor bezwaarschriften en zaken die aanhangig zijn bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven wordt directe toepassing van de nieuwe wet te bezwaarlijk geacht.

### **Artikel 131**

Onderhavig artikel wijzigt de Wet op de economische delicten. Zoals in hoofdstuk 3 van deze memorie is aangegeven, ligt het accent bij de handhaving op bestuurlijke boetes, maar blijft daarnaast inzet van het strafrecht mogelijk. Dit betekent dat tevens moet zijn voorzien in strafbaarstelling van overtredingen op grond van de Wet op de economische delicten.

### **Artikel 132**

Met de onderhavige wijziging worden de aanmaning tot betaling van de bestuurlijke boete en het uitvaardigen van het dwangbevel strekkende tot invordering van de verschuldigde boete opgenomen in de lijst van besluiten waartegen geen bezwaar en beroep open staat. Verwezen zij naar de toelichting bij de voorgestelde artikelen 107 en 108.

### **Artikelen 134 tot en met 137**

Deze artikelen bevatten aanpassingen van verwijzingen in andere wetten naar de Bestrijdingsmiddelenwet 1962.

### **Artikel 138**

Dit artikel voorziet in een periodieke evaluatie van de wet. Aan de hand van het verslag dat de minister aan beide kamers der Staten-Generaal zendt, dient een beoordeling mogelijk te zijn van de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Onderdeel van het verslag zal zijn een rapportage over de doelmatigheid van het functioneren van het met de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden belaste

college. Een dergelijke rapportage is overeenkomstig aanwijzing 124ij van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

### **Artikel 139**

Het voorgestelde artikel 139 strekt tot intrekking van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 en een zestal inmiddels uitgewerkte wijzigingswetten.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
C. P. Veerman

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu-  
beheer,  
P. L. B. A. van Geel

**1.1. De betekenis van bijlage I bij de richtlijnen**

Gewasbeschermingsmiddelen en biociden kunnen vanuit het perspectief van bijlage I bij de richtlijnen in twee hoofdcategorieën en 5 ondercategorieën worden ingedeeld:

A. Op bijlage I opgenomen werkzame stoffen:

1. Bestaande, op bijlage I bij de richtlijnen opgenomen werkzame stoffen;
2. Nieuwe, op bijlage I bij de richtlijnen opgenomen werkzame stoffen.

B. Niet op bijlage I opgenomen werkzame stoffen:

1. Bestaande, *niet* op bijlage I bij de richtlijnen opgenomen werkzame stoffen;
2. Bestaande, *nog niet* op bijlage I bij de richtlijnen opgenomen werkzame stoffen;
3. Nieuwe, *nog niet* op bijlage I bij de richtlijnen opgenomen werkzame stoffen;

Het verschil tussen opgenomen en niet opgenomen werkzame stoffen komt tot uitdrukking in de bevoegdheid om de werkzame stof te beoordelen. Voor niet op bijlage I opgenomen werkzame stoffen heeft Nederland een zekere beoordelingsmarge op basis van de bestaande praktijk zelf de op deze werkzame stoffen gebaseerde middelen te toetsen.

De biocidenrichtlijn bevat naast bijlage I twee extra bijlagen die dezelfde functie als bijlage I vervullen:

- bijlage IA bevat een lijst van werkzame stoffen voor biociden met een gering risico.
- bijlage IB bevat een lijst van basisstoffen.

De Europese Commissie heeft een werkprogramma waarbij aan de hand van bijlage VI bij de richtlijnen wordt bepaald of een werkzame stof voor ten minste 1 toepassing op de Europese markt voldoet aan de door de richtlijnen gestelde voorwaarden. Een door de Europese Commissie positief beoordeelde stof komt op bijlage I van de gewasbeschermingsrichtlijn of bijlagen I, IA of IB bij de biocidenrichtlijn. Het is de bedoeling dat alle bestaande werkzame stoffen worden beoordeeld en geen enkele werkzame stof onbeoordeeld blijft. Inmiddels zijn meer dan 500 bestaande werkzame stoffen voor gewasbeschermingsmiddelen als onvoldoende beoordeeld of wegens gebrek aan gegevens van de industrie door de Europese Commissie van de markt geweerd. Door de uitbreiding van de Europese Unie met 10 lidstaten in 2004 is bij de resterende 400 werkzame stoffen een extra beoordelingslast van circa 200 bestaande werkzame stoffen gekomen. De beoordeling van werkzame stoffen voor biociden is voortvarend gestart maar pas aan het begin van het traject. De beoordeling van bestaande werkzame stoffen zal daarom nog een geruim aantal jaren duren.

**1.2. De overgangperiode**

Het doel van de richtlijnen om een hoog beschermingsniveau voor mens, dier, plant en milieu te bereiken kan niet aanstonds worden gerealiseerd. In beide richtlijnen is daarvoor een periode van twaalf jaar uitgetrokken waarin de Europese Commissie alle bij de inwerkingtreding van de betrokken werkzame stoffen beoordeelt en op bijlage I van een van beide richtlijnen plaatst. De toelating van middelen gebaseerd op werkzame stoffen die in het werkprogramma van de Europese Commissie zijn opgenomen en derhalve nog niet zijn beoordeeld voor opneming in bijlage I bij

de richtlijnen, blijft volledig een bevoegdheid van de nationale autoriteiten tot het moment dat een werkzame stof op bijlage I bij de richtlijn is geplaatst (artikel 8, tweede lid, van de gewasbeschermingsrichtlijn en artikel 16, eerste lid, van de biocidenrichtlijn). De beoordelingsmarge is wel beperkt door het uitgangspunt van de gemeenschapstrouw. Het is de bedoeling dat de beoordeling van middelen door de lidstaten geharmoniseerd wordt.

Het ligt enerzijds niet voor de hand om als lidstaat vooruit lopend op de Europese besluitvorming een middel van de markt te weren. Het gevolg daarvan kan zijn dat een middel wegens gebrek aan gegevens van de nationale markt wordt gehaald om later als nog na opnemings op bijlage I van een bij de richtlijnen te worden toegelaten. Een voor de burger onoverzichtelijke wijze van besluitvorming.

Anderzijds volgt uit artikel 8, derde lid, van de gewasbeschermingsrichtlijn en artikel 16, eerste lid, van de biocidenrichtlijn dat het niet de bedoeling is om middelen waarvan het de autoriteiten bekend is dat deze te grote risico's inhouden op de markt te laten in afwachting van een besluit tot niet opnemen van de werkzame stof in bijlage I van de Europese Commissie. Een dergelijke marktprotectionistische opstelling is in strijd met de gedachte om te streven naar een hoog beschermingsniveau. Maar de nationale autoriteit mag zich wel beperken tot de nationale vereisten, omdat het niet duidelijk is of de nog niet op Europees niveau beoordeelde stoffen al dan niet aan de te stellen eisen voldoen.

### 1.3. Toelating door de lidstaat

De lidstaten blijven ook in het geharmoniseerde systeem verantwoordelijk voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

In schema is de beoordelingssystematiek als volgt:

Bijlage I van de gewasbeschermingsrichtlijn en biocidenrichtlijn	Bestaande, niet opgenomen werkzame stof (zie 1)	Bestaande, nog niet opgenomen werkzame stof (zie 2)	Nieuwe nog niet opgenomen werkzame stof (zie 3)	Bestaande opgenomen werkzame stof (zie 4)	Nieuwe opgenomen werkzame stof (zie 4)
Norm in de richtlijn voor de <i>werkzame stof</i>	Verbod met uitzondering	Geen norm behalve artikel 8, derde lid (gewasbescherming) en artikel 16 (biociden)	Nationale autoriteit past Europese norm toe	Europese Commissie past Europese norm toe	Europese Commissie past Europese norm toe
Nederlandse toelatingsnorm voor <i>het middel</i> (formulering)	Wanneer uitzondering voor Nederland geldt: Toelating conform richtlijn met Nederlandse keuzen	Nederlandse keuze met toepassing artikel 8,3 artikel 16,1	Bindende Europese norm met conform richtlijn Nederlandse keuzen	Bindende Europese norm met conform richtlijn Nederlandse keuzen	Bindende Europese norm met conform richtlijn Nederlandse keuzen
Besluit tot al dan niet toelating					

In beginsel wordt door Europese normen bepaald of een werkzame stof voor toelating in een gewasbeschermingsmiddel of biocide in aanmerking komt. Dit betekent echter nog niet dat een gewasbeschermingsmiddel of biocide ook werkelijk in een lidstaat kan worden toegelaten. Niet alleen de werkzame stof is bepalend voor het risico dat met een middel gepaard gaat, maar ook de wijze van toepassen, de vorm waarin het middel op de markt wordt gebracht, de agrarische praktijk en de fytosanitaire, milieu- (met in begrip van klimatologische) omstandigheden alsmede voor biociden onaanvaardbare tolerantie, resistentie of het juiste gebruik. Pas



na weging van deze omstandigheden kan tot toelating van een middel worden besloten. De Europese norm en de Nederlandse keuzen bij de invulling van die norm zijn in hun onderlinge samenhang beslissend voor de vraag welke normen gelden en of een aanvraag uiteindelijk tot een toelating kan leiden.

De beoordelingssystematiek is als volgt:

1. Middelen gebaseerd op *bestaande* werkzame stoffen waarvan is besloten ze *niet* op bijlage I op te nemen, kunnen soms onder de voorwaarden die in het communautaire besluit tot niet-opneming zijn vermeld voor een beperkte periode op de markt blijven voor producten die in dat besluit zijn aangegeven. Dit zijn de zogenoemde essential-use toepassingen.
2. Voor de beoordeling van middelen gebaseerd op *bestaande* werkzame stoffen die *nog niet* op bijlage I bij de richtlijn zijn opgenomen, geldt het nationale beoordelingskader (de bestaande praktijk) met toepassing van artikel 8, derde lid, van de gewasbeschermingsrichtlijn en artikel 16, eerste lid, van de biocidenrichtlijn.
3. Voor de beoordeling van middelen door de nationale toelatingsautoriteiten gebaseerd op *nieuwe* werkzame stoffen die *nog niet* op bijlage I bij de richtlijn zijn opgenomen, geldt een voorlopige nationale beoordeling aan de hand van Europese normen.
4. Voor de beoordeling van middelen gebaseerd op *nieuwe en bestaande* werkzame stoffen die op bijlage I bij de richtlijn *zijn opgenomen*, gelden de toelatingseisen van bijlage VI bij de richtlijnen. De lidstaten mogen die normen invullen voor zover deze (a) onduidelijk of niet uitgewerkt zijn (vaak verduidelijkt in niet bindende technical guidance documenten), (b) de richtlijn daartoe een bevoegdheid geeft (bijvoorbeeld op het gebied van arbeidsomstandigheden) of (c) voor gewasbeschermingsmiddelen, de specifiek nationale agrarische, fytosanitaire, milieu- (met in begrip van de klimatologische) omstandigheden daartoe aanleiding geven.

Nederland geeft in de nadere regelgeving alleen een nadere invulling aan Europese normen indien de gewasbeschermingsrichtlijn en biocidenrichtlijn daartoe mogelijkheden bieden. Het gaat daarbij op dit moment om (1) de toepassing van het Maximaal Toelaatbaar Risico (hierna: MTR), een uitgangspunt van het Nederlandse milieukwaliteitsbeleid, dat wordt gehanteerd voor de beoordeling van risico's voor waterorganismen en het risico van persistente stoffen alsmede (2) het op de Nederlandse agrarische situatie toegesneden uitspoelingsmodel voor gewasbeschermingsmiddelen. In de zogenoemde septemberbrief (Kamerstukken II 2004/05, 27 858, nr. 51) aangegeven op welke wijze het MTR zal worden toegepast. Dit uitgangspunt blijft onder het wetsvoorstel gehandhaafd.

#### **1.4. Verschillen tussen de gewasbeschermingsrichtlijn en de biocidenrichtlijn**

Bij de opstelling van de biocidenrichtlijn is gebruik gemaakt van de ervaring die met de gewasbeschermingsrichtlijn was opgedaan. De biocidenrichtlijn kent in tegenstelling tot de gewasbeschermingsrichtlijn een systeem van vereenvoudigde procedures. Dit vormt een essentieel verschil tussen beide richtlijnen. De vereenvoudigde procedures zijn (1) de registratie van biociden met een gering risico, (2) de kaderformulering als specificatie voor een groep biociden voor hetzelfde gebruik en dezelfde gebruikerssoort en (3) de lijst van basisstoffen met op gemeenschapsniveau overeengekomen eisen.

Voorts kent de biocidenrichtlijn in vergelijking met de gewasbeschermingsrichtlijn:

- een limitatieve lijst van 23 soorten biociden,
- het bij de toelating of registratie rekening houden met de voordelen van het gebruik van de biocide,
- een alternatieventoets voor werkzame stoffen;
- en de bestrijding van vergiftigingen ten gevolge van biociden.

Artikelen van richtlijn 91/414/EEG	Artikelen van het wetsvoorstel Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden
1, eerste lid	1, eerste lid
1, tweede lid	Geen implementatie nodig
1, derde lid	1, eerste lid
1, vierde lid	Geen implementatie nodig
2, eerste tot en met achtste lid	1, eerste lid
2, negende lid	Geen implementatie nodig
2, tiende tot en met dertiende lid	1, eerste lid
3, eerste lid	19 tot en met 21
3, tweede lid	74, eerste lid
3, derde lid	1, eerste lid, 22, 29 en 78 tot en met 81
3, vierde lid	22, tweede lid
4, eerste tot en met vierde lid	28
4, vijfde en zesde lid	41
5	Geen implementatie nodig
6	Geen implementatie nodig
7	40
8, eerste lid	34
8, tweede lid, eerste alinea	Hoofdstuk 9
8, tweede lid, tweede tot en met vierde alinea	Geen implementatie nodig
8, derde lid	122, vierde lid, 123, tweede lid, 124, derde lid, 125, vierde lid en 126, vijfde lid
8, vierde lid	38
9, eerste lid, eerste alinea	23 en 24, eerste lid, onder a
9, eerste lid, tweede alinea	24, eerste lid, onder b tot met e en tweede lid
9, eerste lid, derde alinea	31
9, tweede en derde lid	24, eerste lid, aanhef
9, vierde lid	Geen implementatie nodig, artikel 4:13 Algemene wet bestuursrecht
9, vijfde lid	Artikel 42, tweede lid
10	36
11, eerste lid	40, derde en vierde lid
11, tweede lid	Geen implementatie nodig
12	Geen implementatie nodig
13, eerste en tweede lid	25, eerste lid
13, derde en vierde lid	27
13, vijfde lid	Geen implementatie nodig
13, zesde lid	Hoofdstuk 9, paragraaf 2 en 3
13, zevende lid	26
14	43
15	Nadere regels verpakking en aanduiding milieugevaarlijke stoffen en preparaten
16, eerste lid, onder a tot en met g	29, tweede lid, onder c
16, eerste lid, onder h	29, tweede lid, onder c tot en met e
16, eerste lid, onder i	29, eerste lid, onder a, tweede lid, onder b en c en derde lid
16, eerste lid, onder j	29, tweede lid, onder c
16, eerste lid, onder k	29, eerste lid, onder a en tweede lid, onder b en e
16, eerste lid, onder l	29, tweede lid, onder b, sub 3
16, eerste lid, onder m en n	29, tweede lid, onder e
16, eerste lid, onder o tot en met q	29, tweede lid, onder c
16, tweede lid	Geen implementatie nodig

Artikelen van richtlijn 91/414/EEG	Artikelen van het wetsvoorstel Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden
16, derde lid	29, tweede lid, onder a
16, vierde en vijfde lid	29, tweede lid, onder c
17	Hoofdstuk 7
18 tot en met 21	Geen implementatie nodig
22	37
23 en 24	Geen implementatie nodig
Artikelen van richtlijn 98/8/EG	Artikelen van het wetsvoorstel Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden
1, eerste lid	1, eerste lid
1, tweede, derde, en vierde lid	Implementatie bij amvb artikel 49, derde lid
2, eerste lid	1, eerste lid
2, tweede lid, onder a	1, eerste lid
2, tweede lid, onder b	1, eerste lid
2, tweede lid, onder c	64
2, tweede lid, onder d	64
3, eerste lid	49, eerste en tweede lid
3, tweede lid, onder i	57, tweede lid, 58 en 59, tweede lid
3, tweede lid, onder ii	63
3, derde lid, onder i	Geen implementatie nodig, artikel 4:13 Algemene wet bestuursrecht
3, derde lid, onder ii	59, derde lid
3, vierde lid	62
3, vijfde lid	50
3, zesde lid	49, vierde lid en 66, eerste lid
3, zevende lid	1, eerste lid, 22, 50 en 78 tot en met 81
4, eerste lid	56 en 60
4, tweede lid	56, derde lid
4, derde lid	61
4, vierde lid	56, vijfde lid
4, vijfde lid	56, zevende lid
4, zesde lid	56, vierde lid
5, eerste lid	49, eerste lid
5, tweede lid	49, derde lid
5, derde lid	50, eerste lid
5, vierde lid	2, derde lid
6	68
7	68
8, eerste lid	44, eerste lid en 45, eerste lid
8, tweede lid	45, tweede lid
8, derde tot en met vijfde lid	45, tweede lid
8, zesde lid en elfde lid	44, tweede lid, onder b
8, zevende tot en met negende lid	49, derde lid
8, tiende lid	69, tweede lid
8, twaalfde lid	45, eerste lid
9	19 en 21
10	Geen implementatie nodig
11	Geen implementatie nodig
12	47
13	46
14, eerste lid	67, eerste lid
14, tweede lid	67, derde lid
15, eerste lid	65

Artikelen van richtlijn 98/8/EG	Artikelen van het wetsvoorstel Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden
15, tweede lid	54
16, eerste lid	121 tot en met 126
16, tweede lid	Geen implementatie nodig
16, derde en vierde lid	127 en 128
17	64
18	Geen implementatie nodig
19, eerste lid	70, tweede en derde lid
19, tweede lid	70, vierde lid
19, derde lid	70, vijfde en zesde lid
19, vierde lid	Geen implementatie nodig
20	50
21	70, vijfde lid, onder j en 69
22, eerste lid	72, vijfde lid
22, tweede lid	72, derde en vierde lid
23	Warenwetbesluit deponering informatie preparaten, artikelen 3 en 4
24	Hoofdstuk 7
25	10, 45, derde lid, 64, tweede lid en 68, eerste lid
26	Hoofdstuk 2
27 tot en met 30	Geen implementatie nodig
31	Geen implementatie nodig
32	67
33 tot en met 36	Geen implementatie nodig

«Geen implementatie nodig»: het betreft hier verplichtingen die verwijzen naar de desbetreffende richtlijn zelf, of die een opdracht bevatten die niet hoeft te worden verwerkt in de nationale wetgeving, dan wel bepalingen die een optie inhouden.