

Vergaderjaar 1995–1996

24 817

Wijziging van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 in verband met de instelling van een College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

HOOFDSTUK I. ALGEMEEN

Paragraaf 1. Inleiding

In het onderhavige wetsvoorstel wordt voorzien in de instelling van een zelfstandig college als uitvoeringsorgaan voor de toelating van bestrijdingsmiddelen. Dit college (College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen – CTB) wordt belast met de besluitvorming die verband houdt met de afzonderlijke beslissingen rond de toelating van bestrijdingsmiddelen. Deze besluitvorming wordt ingevolge het voorstel derhalve verzelfstandigd. Het college dat met deze besluitvorming belast zal worden is dan ook aan te merken als een zelfstandig bestuursorgaan.

In de navolgende onderdelen van dit hoofdstuk van de memorie van toelichting wordt nader op de achtergronden van de voorgestelde verzelfstandiging ingegaan.

Wij hechten er echter aan om het volgende met betrekking tot dit wetsvoorstel op te merken. Het oorspronkelijke voorstel om tot verzelfstandiging van het college over te gaan, is gedaan door het voormalige kabinet. Sindsdien heeft zich met betrekking tot het instrument «verzelfstandigen» en het instituut «zelfstandig bestuursorgaan» alsmede met betrekking tot de bestuurlijke inrichting van ons staatsbestel een aantal ontwikkelingen voorgedaan die noopten tot het maken van een pas op de plaats. Korthedshalve zij voor deze ontwikkelingen verwezen naar de paragrafen 4, 5 en 6 van dit hoofdstuk. Daarnaast heeft binnen dit algemeen kader de toelating van bestrijdingsmiddelen ook in het bijzonder onze aandacht gekregen. Als uitvloeisel hiervan is de uitvoering van dit toelatingsbeleid aan een grondige evaluatie onderworpen. De uitkomst van deze ontwikkelingen en van de uitgevoerde evaluatie is dat de verantwoordelijkheid voor de verzelfstandiging van het college ook door dit kabinet gedragen wordt. Het onderhavige onder onze verantwoordelijkheid ingediende voorstel tot wijziging van de Bestrijdingsmiddelenwet geeft hier uitdrukking aan. Daarbij heeft een versterking plaatsgevonden van de aansturings- en toezichtsrelatie met het aldus in te stellen college.

Paragraaf 2. De huidige wet

De kern van de huidige Bestrijdingsmiddelenwet 1962 is gelegen in het verbod een bestrijdingsmiddel af te leveren en toe te passen, indien op grond van voorafgaand onderzoek niet is vastgesteld dat het middel voldoende werkzaam is en dat bij de toepassing van het middel geen schadelijke effecten optreden. Daartoe voorziet de wet in artikel 2 in een verbod niet toegelaten bestrijdingsmiddelen af te leveren, voorhanden of in voorraad te hebben, binnen Nederland te brengen of te gebruiken en in artikel 3 in de voorwaarden voor de toelating. De toelating geschiedt in beginsel op aanvraag, waaromtrent ingevolge artikel 4 regelen zijn gesteld.

Indien het onderzoek van een bestrijdingsmiddel, waarvoor toelating is verzocht, gunstig is uitgevallen, kan het voor aflevering en gebruik worden toegelaten. Ingevolge artikel 5, eerste lid, van de wet geldt de toelating voor een termijn van ten hoogste tien jaren en kan deze één of meerdere malen verlengd worden, telkens voor de duur van ten hoogste tien jaren. Van de toegelaten middelen wordt een register bijgehouden (artikel 6, tweede lid).

Naast algemene voorschriften die reeds voor een middel gelden om toegelaten te worden en die betrekking hebben op onder andere de werkzame stof, de verdere samenstelling, de kleur, de verpakking en daarbij aan te brengen vermeldingen, kunnen bij de individuele toelating van een middel bijzondere voorschriften gegeven worden die bij de aflevering en het gebruik gelden (artikel 5, tweede en derde lid).

Daarnaast kunnen algemeen geldende regels gesteld worden op een groot aantal gebieden, zoals het in acht nemen van veiligheidstermijnen bij het oogsten en in het verkeer brengen van met bestrijdingsmiddelen behandelde produkten (artikel 5a), het in de handel brengen, het vervoer en het gebruik van bestrijdingsmiddelen, alsmede de verwijdering en vernietiging daarvan, dan wel van de resten en lege verpakkingen (artikel 13), het doen van proefnemingen met niet toegelaten middelen (artikel 15), het stellen van maximum-aanvaardbare residugehalten (artikel 16) en het verlenen van ontheffing of vrijstelling in bijzondere omstandigheden (artikel 16a).

De Bestrijdingsmiddelenwet kent in artikel 1, eerste lid, een onderscheid tussen gewasbeschermingsmiddelen en niet-landbouwbestrijdingsmiddelen. In de wet zelf wordt verder in beginsel geen onderscheid gemaakt tussen deze verschillende soorten van middelen.

Ten slotte wordt in dit kader nog gewezen op de mogelijkheden die de wet biedt om de ingevolge artikel 5, tweede en derde lid, bij de toelating van een middel gegeven voorschriften (bijvoorbeeld met betrekking tot het toegestane gebruik daarvan) te wijzigen overeenkomstig een daarvoor vastgestelde procedure (artikel 5, vijfde lid) alsmede om een eenmaal verleende toelating in te trekken (artikel 7).

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat ingevolge een drietal in de afgelopen jaren tot stand gekomen wijzigingen van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 die wet op een aantal punten gewijzigd is. Zo introduceerde de Wet van 21 april 1993 (Stb. 484) een nieuw artikel 3a op grond waarvan bij algemene maatregel van bestuur nadere uitwerking kan worden gegeven aan de algemene toelatingscriteria van artikel 3, welke daarbij tevens zijn verruimd met de mogelijkheid eisen te stellen ter voorkoming van het aantasten van de kwaliteit van bodem, water of lucht. Met deze uitwerking, de zogenoemde geoperationaliseerde toelatingscriteria of algemene normen waaraan bestrijdingsmiddelen dienen te voldoen, ontstaat een inzichtelijker toelatingsbeleid. Voorts werd bij die wijziging in het derden beroep voorzien. In de wijzigingswet van 22

december 1993 (Stb. 1994, 51) is een aantal voorzieningen getroffen met betrekking tot het hanteren van het beginsel van het gesloten dossier waarbij voorts maatregelen zijn voorzien ter voorkoming van het onnodig verrichten van dierproeven. Bij de uitvoering van deze maatregelen speelt de toelatingsinstantie, in casu het college, een centrale rol.

Ten slotte wordt gewezen op de Wet van 15 december 1994 tot wijziging van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 in verband met de implementatie van de EG-gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn (Richtlijn 91/414/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen; PbEG L 230). Ingevolge deze wijziging (Stb. 1995, 4) heeft onder meer een aanpassing plaatsgevonden van de toelatings- en intrekkingsgronden, is voorzien in een mogelijkheid om uitbreiding van de gebruiksmogelijkheden van een middel aan te vragen door anderen dan de toelatinghouder en is de verplichting voor toelatinghouders in het leven geroepen om nieuwe informatie omtrent risico's onmiddellijk ter kennis van de overheid te brengen. Op grond van de wijzigingen in de wet zijn inmiddels onder andere het Besluit milieutoelatingseisen bestrijdingsmiddelen, het Besluit uniforme beginselen gewasbeschermingsmiddelen en de Regeling toelating bestrijdingsmiddelen 1995 tot stand gebracht.

Paragraaf 3. Werkwijze toelating

Zowel de individuele toelating van bestrijdingsmiddelen als het stellen van algemene regels geschiedt door, onderscheidenlijk worden tot stand gebracht op voordracht van, de «betrokken» minister. Zulks hangt samen met de bevoegdheidsverdeling met betrekking tot de verschillende soorten van bestrijdingsmiddelen. Zo is ingevolge artikel 1, tweede lid, van de wet voor de besluitvorming met betrekking tot de gewasbeschermingsmiddelen de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in overeenstemming met de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verantwoordelijk. Voor de besluitvorming met betrekking tot de niet-landbouwbestrijdingsmiddelen is dat de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in overeenstemming met de drie andere zojuist genoemde ministers. Het voorgaande bracht met zich dat de betrokken bewindspersonen zowel voor het bestrijdingsmiddelenbeleid als zodanig als voor de uitvoering van dat beleid (de individuele besluiten omtrent de toelaatbaarheid van bestrijdingsmiddelen) volledig verantwoordelijk waren.

De besluitvorming omtrent de toelating van bestrijdingsmiddelen of omtrent intrekking of wijziging van toelatingen werd in het verleden voorbereid door de Commissie Toelating Bestrijdingsmiddelen (CTB) zoals dat tot 1 januari 1993 voorzien was in de Beschikking toelating bestrijdingsmiddelen (Stcrt. 1980, 243). Het ging hier om een ambtelijke commissie waarin de verschillende betrokken departementen vertegenwoordigd waren. De CTB werd voor de uitoefening van haar taak bijgestaan door ambtelijke werkgroepen. Voor de departementale inbreng werden tevens adviezen ingewonnen bij evaluerende instanties. Daarbij gaat het onder meer om diensten en instituten als de Plantenziektenkundige Dienst, het Rijksinstituut voor de Volksgezondheid en de Milieuhygiëne (RIVM), het Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO) en de Afdeling Bestrijding van Dierplagen die ondersteuning verlenen bij het wetenschappelijk evalueren van de door de aanvrager voor een toelating geleverde onderzoeksgegevens.

Het is dit besluitvormingstraject dat ingevolge het onderhavige voorstel wordt verzelfstandigd.

Paragraaf 4. Aanleiding en geschiedenis van de verzelfstandiging

In de vorige paragraaf is reeds uiteengezet dat tot 1993 de besluitvorming omtrent de toelating van bestrijdingsmiddelen en omtrent de daarbij te stellen gebruiksvoorschriften door vier departementen met inschakeling van de ambtelijke Commissie Toelating Bestrijdingsmiddelen plaatsvond.

Nadat in de loop van de tachtiger jaren in toenemende mate een aantal problemen en knelpunten bij die toelatingsprocedure werd ervaren, werd aan het organisatiebureau Moret Advies opdracht verstrekt deze knelpunten te inventariseren en tot een plan van aanpak te komen. Het advies had betrekking op de verbetering van de taakuitoefening van de Commissie en het ondersteunende Bureau Bestrijdingsmiddelen (BB) door middel van herstructurering van haar organisatie en informatievoorziening en het wegwerken van achterstanden. Als knelpunten kwamen onder meer naar voren de weinig inzichtelijke en weinig eenduidige wijze waarop tot besluiten gekomen werd, de weinig gestructureerde wijze waarop ondersteuning werd verleend door verschillende organen en instellingen, een onduidelijke taakstelling van verschillende Commissie-organen en de door het BB als te beperkend ervaren betrokkenheid van de departementen. Door genoemd organisatiebureau werd voorts gesignaleerd dat met name het ontbreken van een geëxpliciteerd beoordelingskader en van een eenduidig interdepartementaal toelatingsbeleid deze knelpunten aanzienlijk versterkte.

De betrokken problematiek is ook regelmatig met de Tweede Kamer der Staten-Generaal besproken of aldaar aan de orde gesteld. Zo werd naar aanleiding van eerdergenoemd advies door de toenmalige Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij mondeling overleg gevoerd met de vaste commissies voor Landbouw en Natuurbeheer en voor het Milieubeheer (Kamerstukken II 1989/90, 21 300 XIV, nr. 93). In de loop van de tijd werd duidelijk dat naast een herstructureringsproces ook de mogelijkheid van verzelfstandiging van de toelating van bestrijdingsmiddelen nader onderzoek verdiende. Omtrent het proces en de mogelijkheden werd eveneens regelmatig gerapporteerd (Kamerstukken II 1991/92, 22 300 XIV, nr. 12, 1991/92, 21 835, nr. 10 en 1991/92, 22 300 XIV, nr. 45).

Inmiddels maakte de mogelijkheid van verzelfstandiging tevens deel uit van de Grote Efficiency Operatie die door het toenmalig kabinet werd uitgevoerd. Uit deze laatste operatie volgde een onderzoek naar de mate waarin en de wijze waarop verzelfstandiging het functioneren van de toelatingsinstantie ten goede kan komen.

De mogelijkheid van verzelfstandiging van de toelating van bestrijdingsmiddelen kwam tevens aan de orde bij de bespreking van het Meerjarrenplan Gewasbescherming (Kamerstukken II 1990/91, 21 677, nrs. 3-4) met de vaste commissies voor Landbouw en Natuurbeheer en voor het Milieubeheer (Handelingen II 1991/92, UCV 36) in welk verband (onder stuknr. 11) de toenmalige regering in een motie werd uitgenodigd te komen tot de instelling van een zelfstandige Commissie Toelating Bestrijdingsmiddelen, welke motie werd aanvaard. Daarbij werd overwogen dat de herstructurering van de Commissie reeds in voorbereiding was en dat een onafhankelijk van de ministeries functionerende Commissie tot een adequate op een onafhankelijk oordeel berustende besluitvorming kan komen.

Paragraaf 5. Situatie sinds 1 januari 1993

Ingaande 1 januari 1993 is vooruitlopend op de verzelfstandiging van de besluitvorming omtrent de toelating van bestrijdingsmiddelen reeds een stap in die richting gezet. Per die datum werd de bestaande ambtelijke Commissie Toelating Bestrijdingsmiddelen opgeheven en werd overgegaan tot de instelling van een College voor de toelating van

bestrijdingsmiddelen dat uit onafhankelijke deskundigen bestaat (Stcrt. 1992, 252). Omtrent de instelling en samenstelling van het college heeft de toenmalige Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij de Tweede Kamer bij brief van 28 december 1992 (Kamerstukken II 1992/93, 22 800, Hstk. XIV, nr. 32) geïnformeerd. Dit college is namens de betrokken bewindspersonen gemachtigd om namens hen te beslissen omtrent de toelating. Het is thans het college zelf dat ten behoeve van zijn oordeelsvorming de evaluerende instanties inschakelt. Tot aan een daadwerkelijke verzelfstandiging van dit college wordt de besluitvorming omtrent toelatingen echter nog immer namens de betrokken bewindspersonen verricht. Zij zijn voor dit uitvoeringstraject dan ook nog steeds verantwoordelijk.

Aanvang 1995 hebben ondergetekenden besloten het uitvoeringstraject van de bestrijdingsmiddelentoeelating te doen evalueren met als doel:

1. het geven van inzicht in het functioneren op hoofdlijnen van het toelatingsbeleid en de uitvoering daarvan vanaf 1 januari 1993 onder een feitelijk verzelfstandigd college, en
2. het verschaffen van een grondslag voor de verdere invulling van afspraken tussen de departementen en het college.

Deze evaluatie werd op 8 december 1995 opgeleverd en werd tezamen met het kabinetsstandpunt daarover door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bij brief van 26 januari 1996 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal gezonden (Kamerstukken II, 1995/96, 21 677, nr. 24). In het evaluatierapport werd geconstateerd, dat – ondanks de dynamiek van het beleidsterrein van de bestrijdingsmiddelen-toelating – de procedure waarmee nu toelatingen worden verleend door het college aanzienlijk is verbeterd in vergelijking met de situatie voorafgaande aan de feitelijke verzelfstandiging. Tegelijkertijd werd echter geconstateerd dat op een aantal belangrijke punten nog een aantal maatregelen noodzakelijk is. In eerdergenoemd kabinetsstandpunt wordt hiervoor een traject aangekondigd. Kortheidshalve zij naar de betrokken stukken verwezen. Op 22 februari 1996 heeft omtrent deze stukken een Algemeen Overleg plaatsgevonden met de vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 1995/96, 21 677, nr. 25). Daarin gaf de eerste ondergetekende, mede namens de medebetrokken bewindspersonen, aan dat met betrekking tot de verzelfstandiging een parallel-traject zou worden doorlopen, bestaande uit enerzijds de verdere voorbereiding van de wettelijke verzelfstandiging en anderzijds de uitvoering van de in het kabinetstandpunt aangekondigde maatregelen. Met de uitvoering van deze maatregelen is inmiddels een aanvang gemaakt. Conform de toezegging, gedaan tijdens het Algemeen Overleg op 22 februari 1996, zal de Kamer over de voortgang een regelmatige rapportage ontvangen. Het onderhavige voorstel van wet geeft invulling aan het wettelijke traject.

Paragraaf 6. Reorganisatie van de Rijksdienst en wenselijkheid verzelfstandiging

Het huidige kabinet heeft in het Regeerakkoord aangegeven dat de beleidsuitvoering zoveel mogelijk losgemaakt wordt van de beleidsvorming (Kamerstukken II 1993/94, 23 715, nr. 11).

Daarbij vervolgt het de reeds door het vorige kabinet ingeslagen weg dienaangaande (Kamerstukken II 1989/90, 21 132, nrs. 8 en 9), met als oogmerk een verbetering in het functioneren van de rijksdienst. Verhoging van de efficiency en de effectiviteit zijn daarbij uiteindelijke doelen. De rijksdienst moet de beleidsfuncties vervullen en de uitvoering kan aan andere overheden of zelfstandige bestuursorganen dan wel te verzelfstandigen diensten worden overgedragen. Bij deze uitgangspunten heeft het kabinet wel aangegeven dat een trefzekerder sturing van het

uitvoeringsapparaat noodzakelijk is om het primaat van de politiek te herstellen (of te behouden).

Met de in paragraaf 5 beschreven instelling van een college voor de toelating van bestrijdingsmiddelen is een eerste stap gezet naar de wenselijk geachte scheiding van beleidsvaststelling en beleidsuitvoering aangaande bestrijdingsmiddelen. Deze scheiding wordt verkregen door de instelling van onderhavig zelfstandig bestuursorgaan dat met de toelating is belast.

Bij die toelatingsbeslissing bestaat behoefte aan een onafhankelijke besluitvorming op grond van deskundigheid, hetgeen door de instelling van het college, dat met die besluitvorming wordt belast, wordt bereikt. Tot deze wettelijke instelling hebben ondergetekenden niet besloten dan na een grondige evaluatie van de toelating.

De «beleidsmatige aansturing» van het college vindt plaats door de voor het toelatingsbeleid verantwoordelijke bewindspersonen. Daartoe zullen zij algemeen geldende voorschriften met betrekking tot de toelating, zowel procedureel als met betrekking tot geëxpliciteerde toelatingscriteria, stellen. Verschillende departementale beleidsinvalhoeken zullen aldus niet meer van invloed zijn op de besluitvorming op uitvoeringsniveau, hetgeen leidt tot bestuurlijke stroomlijning van de toelatingsprocedure.

Wij hebben ons bij ons voorstel voor een zelfstandig bestuursorgaan tevens laten leiden door de overweging dat het beslissen omtrent de toelating van bestrijdingsmiddelen een publiekrechtelijke taak is. Scheiding van beleid en uitvoering door oprichting van een privaatrechtelijk rechtspersoon als een stichting of naamloze vennootschap ligt dan niet voor de hand. Overwegingen die bij privatisering een rol kunnen spelen, zoals marktwerking en concurrentiekracht, spelen bij de beslissing omtrent toelating evenmin een rol. Door instelling van het publiekrechtelijke college wordt gewaarborgd dat bij de uitvoering van deze publiekrechtelijke taak het algemeen belang voorop staat. Er is voor gekozen het college rechtspersoonlijkheid toe te kennen, zodat het zelfstandig contracten met evaluerende instanties kan afsluiten. Territoriale decentralisatie is niet aan de orde, aangezien de uitvoering van de onderhavige overheidstaak niet gerelateerd is aan plaatselijke omstandigheden. Territoriale decentralisatie zou bovendien leiden tot versnippering en onnodige bureaucratie. In dit verband kan tevens gewezen worden op de EG-gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn, die een uniforme toepassing in de Lid-Staten vereist.

De keuze voor een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid is voorts geheel in lijn met het standpunt inzake functionele decentralisatie «Functioneel bestuur; waarom en hoe? (Kamerstukken II 1990/91, 21 042, nr. 4). Daarin is als uitgangspunt geformuleerd dat bij functionele decentralisatie de publiekrechtelijke vorm de voorkeur verdient, vanwege de waarborgen die het publiekrecht aan die organisatievorm verbindt.

Deze keuze is voorts getoetst aan de verder door het huidige kabinet ontwikkelde zienswijzen omtrent verzelfstandigingen, zoals neergelegd in de notitie «Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen» waarin het kabinetsstandpunt is vervat over de rapportage in het Jaarverslag 1994 van de Algemene Rekenkamer over «Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid» (Kamerstukken II, 1994/95, 24 130, nr. 5). Het onderhavige voorstel van wet is in overeenstemming met deze ontwikkelingen opgesteld.

Verzelfstandiging vindt tevens haar grond in de aard van de werkzaamheden van het college.

Deze bestaan in hoofdzaak uit beslissingen inzake de toelating van een bestrijdingsmiddel en uit de daarmee verband houdende werkzaamheden, thans ook onder meer voortvloeiend uit de Europese harmonisatie van het toelatingsbeleid. Dergelijke beslissingen en werkzaamheden behoeven niet op departementsniveau te worden genomen of te worden verricht.

Bij de verzelfstandiging van de bestrijdingsmiddelentoeilating dient de rechtmatige en doelmatige uitvoering van de onderhavige overheidstaak gewaarborgd te zijn. Op dit punt is reeds toentertijd door de toenmalige leden van de Tweede Kamer geweest (Handelingen 1990/91 UCV nr. 36, blz. 55). In de in 1995 verrichte evaluatie met bijbehorend kabinetsstandpunt is eveneens op dit punt ingegaan. In dit verband kan geweest worden op de uitvoeringsregels als voorzien in artikel 3a van de wet, die de mogelijkheid scheppen om de toelatingscriteria nader te expliciteren. Zulks heeft voor een aantal milieucriteria plaatsgevonden bij het Besluit milieutoelatingseisen bestrijdingsmiddelen dat op 1 februari 1995 in werking is getreden. Daarnaast wordt gewezen op de Uniforme Beginselen voor de beoordeling van gewasbeschermingsmiddelen (Bijlage VI bij de gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn), die per 1 september 1995 zijn geïmplementeerd in het Besluit uniforme beginselen gewasbeschermingsmiddelen. Ook omtrent de procedurele aspecten (indiening aanvragen, te leveren gegevens, wijze van behandeling e.d.) is inmiddels een uitgebreide(re) regeling getroffen. In dit verband wordt gewezen op de Regeling toelating bestrijdingsmiddelen 1995.

Voor de goede orde wordt nog het volgende opgemerkt. Uitgangspunt zal zijn dat voor de aansturing van het college met betrekking tot de toelating van bestrijdingsmiddelen algemeen verbindende voorschriften zullen worden gesteld. De twee eerdergenoemde op artikel 3a van de wet gebaseerde besluiten, die een explicitering van de wettelijke toelatingscriteria voor gewasbeschermingsmiddelen bevatten, zijn hiervan een voorbeeld. Voor niet-landbouwbestrijdingsmiddelen is een explicitering van de criteria in voorbereiding. Daarbij wordt aangesloten bij de in ontwikkeling zijnde normen in Europees verband in het kader van de ontwerp-richtlijn voor biociden.

Niet valt uit te sluiten dat naast deze regels in incidentele gevallen gebruik zal moeten worden gemaakt van de bevoegdheid om het college een aanwijzing van algemene aard te geven op grond van het voorgestelde artikel 1j. Daarvan kan ook sprake zijn gedurende de periode waarin de verdere regelgeving – zoals die voor de niet-landbouwbestrijdingsmiddelen – nog in de fase van ontwikkeling verkeert. Voorbeeld hiervan was het in 1993 aan het college verstrekte Handboek met richtlijnen en normen alsmede criteria voor de beoordeling van gewasbeschermingsmiddelen. Dit handboek, dat inmiddels vervangen is door de eerder-aangegeven regelgeving, was als een verzameling beleidsregels aan te merken.

Het spreekt voor zich dat omtrent het door de bewindspersonen vast te leggen toelatingsbeleid voor bestrijdingsmiddelen overleg gevoerd wordt met het college omtrent uitvoerbaarheid en andere uitvoeringsaspecten. Het zal immers het college zijn dat dit beleid ten uitvoer zal moeten leggen. Het college is als zodanig echter geen beleidsadviserende instantie, maar een uitvoeringsorgaan.

Omtrent het instrument van de aanwijzing wordt tevens verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

Consequentie van de onderhavige verzelfstandiging is voorts dat de toelatingsinstantie niet langer hiërarchisch ondergeschikt is aan ondergetekenden. Bevoegdheden tot beïnvloeding bestaan voor ondergetekenden nog slechts voor zover bij of krachtens de wet daarin is voorzien. De betrokken bewindspersonen blijven echter ten volle parlementair

verantwoordelijk voor het te voeren bestrijdingsmiddelenbeleid als zodanig, dat onder meer tot uitdrukking komt in de wet- en regelgeving en de aanwijzingsbevoegdheid. Het zijn immers zij die verantwoordelijk zijn voor en de totstandkoming bevorderen van de normen, criteria en algemene beoordelingstechnieken. Voor de individuele beslissingen omtrent toelating – een echte uitvoeringsaangelegenheid – zijn zij echter niet meer verantwoordelijk. Wel zijn zij uiteraard in algemene zin aanspreekbaar op het functioneren van het college. Ondergetekenden dienen dan ook dusdanige randvoorwaarden te scheppen, dat het college de hem opgedragen taak behoorlijk kan vervullen. Het voorstel voorziet hierin.

De betrokken bewindspersonen hebben bevoegdheden waarmee zij in hun toezichtsuitoefening de uitvoering door het college kunnen (bij)sturen. Genoemd worden de instemming met de begroting, met de jaarrekening en met bepaalde besluiten, een algemene informatieplicht volgens een informatiestatuut en schorsing en ontslag van leden van het college.

Het toezicht beoogt te verzekeren dat het college zich bij de uitvoering van zijn verantwoordelijkheden beweegt binnen de wettelijke normen en criteria en dat dat op een doelmatige wijze geschiedt. Daarbij moet de zelfstandigheid van het college zoveel mogelijk gewaarborgd zijn. Het toezicht is een overwegend correctief instrument dat op afstand en met de nodige selectiviteit wordt uitgeoefend. Het betreft dan ook met name de toetsing van de effectiviteit van de sturing en controle door het college zelf en de verantwoording daarover.

De beste waarborg dat de gewenste effecten door het college worden gerealiseerd, is het zelf verantwoordelijk te doen zijn voor de kwaliteit van de uitvoering.

Daarom is aan het college opgedragen zorg te dragen voor een systematische bewaking daarvan. Het college zal moeten kunnen 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. Dit vergt een kwaliteitszorgsysteem. Dergelijke systemen vinden in het bedrijfsleven meer en meer ingang en kunnen ook in de publieke sector goede diensten bewijzen.

Via de jaarlijkse verslaglegging kan ook het parlement zijn taken uitoefenen en kan de burger kennis nemen van het toelatingsbeleid. De burger kan een beroep op de Wet Openbaarheid Bestuur blijven doen doordat het college onder de werking van deze wet zal worden gebracht. Voorts zal het college onder de competentie van de Nationale Ombudsman worden gebracht.

Met betrekking tot de rechtsbescherming kan nog op het volgende worden gewezen. Ingevolge artikel 8 van de wet kan een belanghebbende beroep instellen bij het College van beroep voor het bedrijfsleven. In de nieuwe opzet betekent zulks dat een dergelijk beroep zal openstaan tegen de besluiten van het college.

Omtrent de nieuwe organisatie kan nog het volgende worden vermeld. Het met de uitvoering belaste zelfstandige bestuursorgaan zal de volgende geledingen kennen. Het college van deskundigen zal uit vijf leden en ten hoogste vier plaatsvervangend leden bestaan en voorzien zijn van een ondersteunend secretariaat. Het college voert het door vier betrokken bewindspersonen geformuleerde beleid met betrekking tot de toelating van bestrijdingsmiddelen uit. De werkzaamheden van het college zullen bestaan uit het voorbereiden en nemen van een groot aantal beslissingen per jaar (1995: circa 2200), variërend van zeer complexe tot routinematige beslissingen. Het college zal zijn samengesteld uit door de vier betrokken bewindspersonen in overeenstemming

voorgedragen personen met grote deskundigheid op de terreinen die de wet voornamelijk aangeeft als criteria voor het toetsen van de toelaatbaarheid van middelen, te weten deugdelijkheid, volksgezondheid, arbeidsbescherming en milieu. Het secretariaat is voor de uitvoering van haar taak uitgerust met een wetenschappelijke staf en met een administratief ondersteunende eenheid. Om zijn beslissingen te kunnen nemen kan het college zich zelfstandig laten adviseren door instanties zoals het RIVM, TNO en de Plantenziektekundige Dienst. Met de reguliere werkzaamheden van het college is op jaarbasis een bedrag van circa fl. 7 miljoen gemoeid. Daarvan bedragen de apparaatskosten van het college voor de komende jaren naar schatting circa f 4 miljoen, terwijl met de uitvoering van de werkzaamheden van de genoemde instanties jaarlijks circa fl. 3 miljoen zal zijn gemoeid. Deze totale jaarlijkse kosten ten bedrage van circa fl. 7 miljoen zullen in beginsel worden gefinancierd door middel van inkomsten uit tarieven. Omtrent de kosten van het college zij tevens verwezen naar de volgende paragraaf van dit deel van de toelichting.

Paragraaf 7. Kosten

In beginsel geldt, dat het past binnen het streven naar verzelfstandiging om de met de uitvoering van de bestuurstaak gemoeide kosten ten laste van het uitvoerende zelfstandige bestuursorgaan te laten komen, teneinde een volledige scheiding tussen uitvoering en beleid te creëren en een bedrijfsmatige aanpak mogelijk te maken. Als uitvloeisel hiervan zullen de aan de toelatingswerkzaamheden verbonden algemene apparaats- en beoordelingskosten voor rekening van het college komen. Door middel van de onder meer bij de indiening en behandeling van toelatingsaanvragen in rekening te brengen tarieven zal het college in de daartoe benodigde inkomsten voorzien. De basis voor het in rekening brengen van tarieven is neergelegd in de artikelen 4, 4a, 6 en 15 van de wet. Onder de met deze tarieven te financieren kosten vallen tevens de aan de concrete werkzaamheden te relateren overheadkosten, waaronder bijvoorbeeld ook de kosten verbonden aan het voeren van overleg met de departementen over de uitvoering van de aan het college toebedeelde taken.

Voor de beoordeling van nog in behandeling zijnde aanvragen waarvoor in het verleden nog niet in een kostendekkende tariefstelling was voorzien – waaronder de zogenoemde achterstanden – is in een afzonderlijke financiering door de departementen voorzien.

Voor de kosten die geen betrekking hebben op de taken van het college met betrekking tot beslissingen op individuele aanvragen, zoals bijvoorbeeld die welke gemoeid zijn met de taken als bedoeld in artikel 1b, onderdeel b, zal van geval tot geval bij de toekenning ervan worden bezien hoe in de financiering daarvan wordt voorzien. Ten algemene geldt dat voor de kosten van het college bezien wordt welke daarvan ten laste van de tarieven kunnen worden gebracht en welke daarbuiten vallen en derhalve via departementale bijdragen gefinancierd moeten worden. Deze exercitie zal tijdig voor de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoortsel zijn afgerond.

Verder is bij de voorbereiding van dit voorstel de vraag gerezen op welke wijze voorzien dient te worden in de situatie dat het college schade dient te vergoeden als gevolg van enigerlei handelen of nalaten in het kader van de uitvoerende taken.

Dit zou zich met name kunnen voordoen indien het college een beslissing neemt die naderhand door de rechter vernietigd wordt.

Hierbij kan worden onderscheiden tussen een categorie schadeclaims die voortkomen uit beslissingen die geheel in overeenstemming met geldende wet- en regelgeving zijn genomen doch waarbij is geoordeeld

dat deze onderliggende regels onverbindend zijn, en een categorie schadeclaims waarbij dat anders is. Bij deze laatste categorie kan worden gedacht aan enerzijds «normale» fouten, die samenhangen met een op zichzelf begrijpelijke, doch niet door de rechter aanvaarde interpretatie van een rechtsregel, en anderzijds fouten die voortvloeien uit nalatigheid aan de zijde van het college.

Hoewel het college in juridische zin aansprakelijk zal zijn voor schade die voortvloeit uit de toepassing van onverbindend gebleken wet- en regelgeving, spreekt het voor zich dat het college niet gehouden zal zijn hiervan zelf de financiële lasten te dragen. Immers de uiteindelijke juridische aansprakelijkheid ligt in zo'n geval bij de wet- en regelgever en niet bij het college.

Ter zake van de tweede categorie, «eigen» fouten van het college, valt het volgende op te merken.

Op zichzelf kan hier geoordeeld worden dat dit kosten zijn die inherent aan de uitvoerende taak zijn en dus ten laste van het college gelaten kunnen worden.

Hierbij moet echter bedacht worden dat het college dergelijke kosten volledig zou moeten doorberekenen in de tarieven, hetgeen met zich brengt dat een betrekkelijk kleine groep aanvragers (circa 400) uiteindelijk zelf de lasten zal moeten dragen van de jegens hen gemaakte fouten.

Gesteld kan worden dat deze kosten, die een aanmerkelijke opwaartse druk op de tarieven zal geven, van karakter verschillen met de algemene apparaatskosten die het college zal maken, en die door middel van de tarieven drukken op de aanvragers. Bij het laatste gaat het immers om gebruikelijke en voorzienbare kosten die in rechtstreeks verband staan met tegenover iedere aanvrager verrichte prestaties.

Schadeprestaties daarentegen zijn sterk incidenteel van karakter en houden verband met een tegenover één enkele aanvrager verrichte of te verrichten prestatie. Het onbepaald voor eigen risico van het college laten komen van deze kosten zou dan ook het werkkterrein van het college op dat van een aansprakelijkheidsverzekeraar brengen, hetgeen overigens niet tot de opdracht aan het college behoort. Daarbij komt dat ook de hoogte van een hiervoor te stellen tarief ongewis is. Indien al een tarief gesteld wordt, is daarmee vervolgens nog niet de vraag beantwoord of de met dat tarief ontvangen gelden de kosten uit de mogelijke aansprakelijkheden zullen dekken. In een geval waarbij geen dekking aanwezig is, zal de Staat altijd, zij het indirect, alsnog gehouden zijn om in het betrokken financieringsstekort van het college te voorzien.

Wij merken overigens op dat de situatie uit het verleden zeer verschilt van de komende situatie. Immers, gebleken is dat vrijwel alle schadevergoedingen, die tot op heden verschuldigd zijn geweest, voortvloeiden uit geschillen met betrekking tot het beleid en niet met betrekking tot de uitvoering daarvan. Dergelijke kosten zouden, zoals hiervoor reeds gesteld, ook in de toekomst zonder meer ten laste van de Staat komen. Sinds de instelling van het college per 1 januari 1993 is er overigens geen sprake geweest van toegewezen claims.

Het vorenstaande heeft geleid tot het uitgangspunt dat een plafonnering van de kosten voor het college voortvloeiende uit de eigen aansprakelijkheden, wordt aangebracht. De hoogte van dit plafond zal nog nader worden vastgesteld door ondergetekenden. Derhalve zal slechts een deel van de mogelijke kosten die met de bedoelde eigen aansprakelijkheden gepaard kunnen gaan voor rekening van het college zelf komen. Daarmee wordt tevens de noodzaak tot financiering van de hiermee gemaakte kosten voor het college door middel van een tarief beperkt. Voor de kosten van de aansprakelijkheden die het bedoelde plafond te boven gaan, zal de Staat zich garant stellen. Dergelijke vrijwaringssystemen

worden inmiddels ook toegepast bij de Verzekeringskamer en de Stichting toezicht effectenverkeer.

Het college zal, voordat het ingevolge het onderhavige voorstel van wet verzelfstandigd zal worden, een verzekering afsluiten voor het eigen aansprakelijkheidsdeel.

Paragraaf 8. Overige taken van het college in relatie tot de EG

Naast de hoofdtaak van het college met betrekking tot de toelating van bestrijdingsmiddelen, zal het college ook anderszins werkzaam zijn op het gebied van de bestrijdingsmiddelen, waartoe ook taken behoren in het kader van de uitvoering van de EG-gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn. Verwezen zij naar de toelichting op artikel 1b.

In dit verband gaan wij hier nader in op de positie van het college in relatie tot het Permanent plantenziektenkundig comité van de Europese Unie. Dit comité vervult een belangrijke rol bij de totstandkoming van besluiten van de Europese Commissie of van de Raad van de Europese Unie. Ten behoeve van de vergaderingen van het comité kunnen aangelegenheden tevens in zogenoemde deskundigenwerkgroepen worden voorbereid.

Aan de vergaderingen van dit comité nemen vertegenwoordigers van de verschillende lid-staten deel. Daar aan de besluitvorming in dit comité belangrijke EG-politieke of EG-rechtelijke aspecten kunnen kleven, zal de vertegenwoordiging van Nederland in dit comité in beginsel bestaan uit ambtenaren van de voor het bestrijdingsmiddelenbeleid verantwoordelijke departementen. Aan de andere kant zal het duidelijk zijn dat indien materiële deskundigheid aangaande bepaalde middelen noodzakelijk is ten behoeve van de beraadslagingen van het comité of de deskundigenwerkgroepen, deze deskundigheid geleverd zal kunnen worden door het college. Ook kan de besluitvorming van het comité uitvoeringstechnisch van belang zijn voor de werkzaamheden van het college. Derhalve is betrokkenheid van het college bij de daarvoor relevante onderwerpen van belang.

Deze betrokkenheid kan, afhankelijk van het geval, tot uitdrukking komen via deelname in de Nederlandse delegatie dan wel via het voeren van overleg. Ook is denkbaar dat Nederland in bepaalde gevallen en na gevoerd overleg met de departementen in daarvoor in aanmerking komende deskundigenwerkgroepen wordt vertegenwoordigd door het college. Omtrent deze verschillende situaties zullen nog nadere afspraken worden gemaakt met het college, welke afspraken zullen worden neergelegd in de aanwijzingen, bedoeld in artikel 1j. Daarnaast kan sprake zijn van een rechtstreekse invloed door de EG op beslissingen van het college, zoals in het kader van de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning en de verdere afdoening daarvan of waarbij aan Nederland door de Europese Commissie maatregelen worden opgelegd omtrent de toelating of intrekking van een gewasbeschermingsmiddel. Dergelijke beslissingen dienen te worden geïmplementeerd. Ook deze aangelegenheid zal in een aanwijzing als bedoeld worden neergelegd.

Paragraaf 9. Ontvangen adviezen

Een ontwerp van het onderhavige voorstel is op 16 april 1993 voor advies toegezonden aan de Bestrijdingsmiddelencommissie. In het navolgende wordt op het ontvangen advies, gedateerd 18 mei 1993, ingegaan.

Vanuit de Bestrijdingsmiddelencommissie is advies uitgebracht door de Stichting Natuur en Milieu, de Nederlandse Stichting voor Fytofarmacie (Nefyto) en de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI).

De Stichting Natuur en Milieu is van mening dat de wijziging op het punt van de ministeriële verantwoordelijkheid volstrekt onaanvaardbaar is. De Stichting stelt dat de mogelijkheid aanwezig dient te zijn dat de betrokken ministers niet slechts tezamen, maar ook afzonderlijk aanwijzingen van algemene aard kunnen geven. Verder dient, naar mening van de Stichting, de constructie gehandhaafd te blijven dat de Ministers van Volksgezondheid, van Sociale Zaken en van Milieubeheer individuele besluiten van het college ongedaan kunnen maken indien die niet stroken met de belangen van respectievelijk volksgezondheid, arbeidsbescherming en milieu.

Naar onze mening gaan deze wensen in tegen de strekking van het onderhavige voorstel, dat er juist op is gericht te komen tot een verzelfstandiging van de besluitvormende instantie, teneinde een scheiding van beleid en uitvoering te realiseren. Het is met het concept van verzelfstandiging onverenigbaar indien op vrij directe wijze toch bemoeienis met de individuele besluitvorming zou kunnen bestaan.

Zoals hiervoor reeds gesteld, is het de consequentie van verzelfstandiging dat de betrokken bewindslieden verantwoordelijk zijn voor het gevoerde en te voeren beleid, doch niet voor iedere individuele beslissing omtrent toelating. De verantwoordelijkheid van de betrokken bewindslieden komt onder meer tot uitdrukking in hun taak tot normstelling ten behoeve van de toelating te komen.

Nefyto en de VNCI melden positief tegenover het voorstel te staan en spreken de hoop uit dat hierdoor bereikt wordt dat het toelatingsbeleid inzichtelijk en efficiënt zal worden gevoerd. Op enkele punten is door Nefyto een nadere reactie gegeven, waar de VNCI zich bij heeft aangesloten. Hieronder zal daarop puntsgewijs worden ingegaan.

Als eerste punt stelt Nefyto het noodzakelijk te achten dat inzicht wordt gegeven in de kosten, en dat waarborgen worden gegeven dat deze kosten beheersbaar zullen zijn.

In reactie hierop merken wij op dat de tarieven jaarlijks zullen worden vastgesteld op basis van een door het college op te maken begroting. De betrokken bewindslieden rekenen het tot hun verantwoordelijkheid dat de verschuldigde tarieven binnen aanvaardbare grenzen blijven, hetgeen door de in artikel 1h voorgeschreven procedure op effectieve wijze bereikt zal kunnen worden. In dit kader zal er tevens op worden toegezien dat de kwaliteit van de werkzaamheden zal zijn gewaarborgd.

Doordat de begroting van het college openbaar zal zijn, wordt tevens voldaan aan het verlangen naar inzicht in de kosten.

Als tweede punt merkt Nefyto op dat wordt ingestemd met het feit dat in de nieuwe situatie de departementen geen aanwijzingen meer kunnen geven in een individueel geval, maar stelt daarbij dat voorkomen dient te worden dat door middel van de algemene aanwijzingsbevoegdheid op verkapte wijze toch beleidsopvattingen over individuele gevallen worden verstrekt.

Wij onderschrijven deze visie. Verwezen zij naar de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 1j. Wel dient hierbij te worden aangetekend dat het te allen tijde mogelijk blijft dat naar aanleiding van een concreet geval een algemene aanwijzing zal worden gegeven, die vervolgens op vergelijkbare gevallen kan worden toegepast.

In het derde punt van het advies vraagt Nefyto, mede gelet op de kosten, aan te geven met welke andere taken het college belast zal kunnen worden.

In antwoord hierop verwijzen wij naar de toelichting op artikel 1b.

De vierde opmerking van Nefyto heeft betrekking op de in de memorie van toelichting gesignaleerde mogelijkheid om een uitzondering te maken op het beginsel van wederzijdse erkenning. Nefyto merkt dit aan als een «voorschot nemen» op deze mogelijkheid.

Naar aanleiding hiervan merken wij op dat paragraaf 8 van deze memorie gewijzigd is. Zulks neemt niet weg dat uitzonderingen op het beginsel van de wederzijdse erkenning in de daarvoor in aanmerking komende gevallen tot de mogelijkheden behoren.

De vijfde en laatste opmerking van Nefyto heeft betrekking op de toelichting bij het in het voor advies voorgelegde voorstel van wet gewijzigde artikel 16a. In die toelichting wordt aangegeven dat de vrijstellings- en ontheffingsmogelijkheid is bedoeld om bijvoorbeeld in geval van calamiteiten op te kunnen treden. Nefyto acht, onder verwijzing naar de toelichting zoals die bij invoering van artikel 16a op dit artikel is gegeven, de beperking tot calamiteiten onnodig beperkend.

Dienaangaande merken wij op dat er daarbij aan voorbij lijkt te worden gegaan dat in het kader van de implementatie van de EG-gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn artikel 16a gewijzigd is (Wet van 15 december 1994, tot wijziging van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 (implementatie richtlijn gewasbeschermingsmiddelen)). Bij die wijziging is voorzien in aanpassing van artikel 16a overeenkomstig artikel 8, vierde lid, van deze richtlijn, hetgeen met zich brengt dat slechts in de in dat artikellid voorziene gevallen vrijstelling of ontheffing kan worden verleend.

Ingevolge artikel 8, vierde lid, van de richtlijn mag een Lid-Staat in bijzondere omstandigheden voor ten hoogste 120 dagen toelaten dat niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddelen op de markt worden gebracht, indien de plantaardige productie door onvoorziene, op geen enkele andere manier te bestrijden gevaren wordt bedreigd.

Van de gelegenheid wordt gebruikt gemaakt om aan te geven dat wij bij nader inzien van ons in het voor advies voorgelegde voorstel van wet neergelegde voornemen om de ontheffingsbevoegdheid als opgenomen in artikel 16a van de wet aan het college over te dragen, zijn teruggekomen. De overwegingen hiervoor zijn de volgende.

Ingevolge artikel 16a kan de betrokken minister in bijzondere omstandigheden vrijstelling of ontheffing verlenen van de in de artikelen 2, eerste lid, en 10, eerste en tweede lid, bedoelde verboden (verbod niet toegelaten middelen af te leveren, te gebruiken etc. en verboden te handelen in strijd met onder meer de gebruiksvoorschriften op grond van artikel 5). De vrijstellings- en ontheffingsmogelijkheid is bedoeld om bijvoorbeeld in het geval van calamiteiten op te kunnen treden. Ontheffingen worden gegeven in een individueel geval, bijvoorbeeld aan één gebruiker met betrekking tot één bepaald middel, terwijl de vrijstellingsmogelijkheid voor een ieder geldt met betrekking tot één bepaald middel. Zowel aan de ontheffing als aan de vrijstelling kunnen voorschriften worden gebonden. Voor zover zij aan de vrijstelling worden verbonden kunnen deze tevens een algemene voor een ieder geldende werking hebben waardoor zij gerekend kunnen worden tot algemeen verbindende voorschriften. In verband hiermee dient de bevoegdheid tot het verlenen van vrijstellingen bij de verantwoordelijke bewindspersonen te blijven. Voorts kan geconstateerd worden dat aan de beslissing om tot vrijstelling of ontheffing over te gaan beleidsmatige overwegingen ten grondslag kunnen liggen die niet of onvoldoende in regels ter uitvoering door het college kunnen worden vervat. Het betreft immers telkens incidentele gevallen (calamiteiten) waarvoor alsdan een individuele afweging tussen de aan de orde zijnde belangen gemaakt dient te worden. Voorts speelt hierbij een rol dat de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ook vanuit een andere verantwoordelijkheid invulling moet kunnen geven aan het ontheffings-

en vrijstellingsbeleid. Dit betreft de gevallen waarbij hij uit plantenziektenkundig oogpunt met rechtstreekse inschakeling van de Plantenziektenkundige Dienst maatregelen dient te treffen uit hoofde van de op hem ingevolge het EG-recht rustende verplichtingen. Het optreden van Thrips Palmii bij ficussen en de bestrijding daarvan is bijvoorbeeld een dergelijk geval. Zowel de onmogelijkheid om bij het optreden van calamiteiten voorafgaand een geëxpliciteerd kader mee te geven aan het college als de bijzondere op de betrokken bewindspersoon rustende verantwoordelijkheden en verplichtingen, hebben ons er toe gebracht de ontheffingsbevoegdheid niet over te dragen aan het college.

Gelet op de bij het college aanwezige kennis omtrent middelen spreekt het voor zich dat bij de uitoefening van de hier bedoelde bevoegdheden voorafgaand overleg met dit college zal plaatsvinden.

HOOFDSTUK II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A

In dit onderdeel, dat voorziet in de invoeging van een nieuwe paragraaf 1a in de Bestrijdingsmiddelenwet 1962, wordt voorzien in het College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen, 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 onderdeel ingegaan.

Artikel 1b

Het college zal zijn belast met de taken die uit of krachtens de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 voortvloeien. Deze taken zijn, voor zover zij uit de wet voortvloeien, in de onderscheiden artikelen aangegeven.

Hiervoor mag worden verwezen naar de in artikel I, onderdelen B tot en met M, aangebrachte wijzigingen.

Het betreft met name:

- a. het beslissen omtrent aanvragen tot toelating van bestrijdingsmiddelen als bedoeld in artikel 4 van de wet;
- b. het beslissen omtrent de verlenging van de toelating van bestrijdingsmiddelen als bedoeld in artikel 5, eerste lid, van de wet;
- c. het geven van voorschriften bij toelatingen alsmede wijzigen en aanvullen daarvan als bedoeld in de overige leden van artikel 5 van de wet;
- d. het uitvoeren van artikel 6 van de wet (register);
- e. het beslissen omtrent het intrekken van een toelating als bedoeld in artikel 7 van de wet;
- f. het op verzoek van de betrokken minister ambtshalve toelaten van bestrijdingsmiddelen als bedoeld in artikel 9 van de wet;
- g. het verlenen van een ontheffing als bedoeld in artikel 18 van het Bestrijdingsmiddelenbesluit (Stb. 1964, 328)(proefnemingen).

In de artikelsgewijze toelichting is onder artikel I, onderdelen B tot en met M, nader op de taken van het college ingegaan.

Het college zal tevens andere bij algemene maatregel van bestuur opgedragen taken kunnen 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 reeds verricht. Zij zullen derhalve op het gebied van de bestrijdingsmiddelen liggen. In elk geval zullen uit de eerdergenoemde EG-gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn een aantal taken voor het college voortvloeien; daartoe behoren bijvoorbeeld ook de taken, samenhangend met de aanwijzing als autoriteit in de zin van artikel 3 van Verordening 3600/92/EEG van de Commissie van 11 december 1992 houdende bepalingen voor de uitvoering van de eerste fase van het werkprogramma als bedoeld in artikel 8, lid 2, van Richtlijn 91/414/EEG van de Raad betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen (PbEG L 366).

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 en beslissen over de toelating van bestrijdingsmiddelen, derhalve het verrichten van publieke werkzaamheden.

Artikel 1c

In dit artikel zijn regels opgenomen betreffende de samenstelling van het college. Het college bestaat uit 5 leden, de voorzitter daaronder begrepen, die ter benadrukking van hun onafhankelijkheid bij koninklijk besluit worden benoemd. De voordracht tot benoeming zal door de voor het bestrijdingsmiddelenbeleid verantwoordelijke bewindspersonen geschieden. 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.

Bij de te stellen regels omtrent de werkwijze van het college zal het, naast regels omtrent de interne werkwijze en omtrent vertegenwoordiging en uitoefening van taken, gaan omtrent de inschakeling van deskundigen en evaluerende instanties. Voor de goede orde merken wij op 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.

Artikel 1d

Ter ondersteuning van de werkzaamheden van het college beschikt het over een secretariaat. In het kader van de herstructurering van het apparaat heeft ook voor het secretariaat een reorganisatie plaatsgevonden.

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 1e

Het college bezit rechtspersoonlijkheid. Daarnaast zal het als bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 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 bezien dienen te worden wat de zwaarte is van de taken die worden opgedragen.

Ook de afdoening van de besluitvorming omtrent de toelating van bestrijdingsmiddelen 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 bestrijdingsmiddel 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 genoemd.

Artikel 1f

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 1929 te laten behouden. 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.

Artikelen 1h en 1i

Het college zal jaarlijks een begroting vaststellen, die de instemming 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 1h, achtste lid.

Verantwoording zal langs twee wegen moeten worden afgelegd. Het college moet jaarlijks een jaarrekening ter instemming indienen, welke jaarrekening vergezeld zal dienen te gaan van een goedkeurende accountantsverklaring. Uit de jaarrekening en het ingevolge artikel 1i 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 1i 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 informatieverschaffing.

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 bij ministeriële regeling de relaties bij de informatievoorziening nader worden uitgewerkt. 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 kwaliteitswaarborging, 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.

In dit verband merken wij tevens op dat ingevolge Artikel VII de uitvoering van de wet in verzelfstandigde vorm na verloop van een termijn van drie jaren na inwerkingtreding van het onderhavige voorstel van wet, en vervolgens telkens na vier jaar, zal worden geëvalueerd.

Artikelen 1j en 1k

Op grond van artikel 1j heeft de betrokken minister de bevoegdheid om aan het college aanwijzingen van algemene aard te geven omtrent de wijze waarop het zijn taken dient te vervullen. Deze aanwijzingsbevoegdheid vloeit voort uit het feit dat de betrokken bewindspersonen de eindverantwoordelijkheid hebben voor het beleid dat het college gehouden is uit te voeren. De bevoegdheid geeft niet de mogelijkheid om aanwijzingen te geven in een individueel geval. Wel zou naar aanleiding van een dergelijk geval een aanwijzing gegeven kunnen worden hoe in de toekomst in soortgelijke gevallen gehandeld moet worden. De aanwijzingsbevoegdheid 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 aanwijzingen 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 geven van aanwijzingen volgt reeds dat het college gehouden zal zijn de aanwijzingen op te volgen. Aan het instrument van de aanwijzing komt immers slechts betekenis toe indien dit een verbindend karakter heeft. Zulks neemt overigens niet weg dat door haar formulering een aanwijzing zelf nog discretionaire elementen kan bevatten. Alsdan zal het college op basis van deskundigheidsinzichten hiermee om dienen te gaan.

Het verbindend karakter van de aanwijzingen brengt voorts met zich dat telkens zal moeten worden bezien in hoeverre de materie van de aanwijzingen niet in regelgeving moet worden neergelegd. Voor zover de aanwijzingen ook voor derden van belang zijn, zullen deze openbaar worden gemaakt. Het bepaalde in het voorgestelde artikel 1k strekt hiertoe.

De formulering van onderdeel b van dat artikel is ontleend aan het voorgestelde artikel 1:3, vierde lid, van het voorstel van wet ter aanvulling

van de Algemene wet bestuursrecht (derde tranche)(Kamerstukken I 1995/96, 23 700, nr. 188).

Artikel 11

Artikel 11 voorziet overeenkomstig de aanwijzingen in een taakverwaarlozingsregeling. Ook deze bepaling is noodzakelijk in verband met de verantwoordelijkheid die de betrokken bewindspersonen hebben voor de toelating van bestrijdingsmiddelen en de door hen dienaangaande getroffen maatregelen. De taakverwaarlozingsregeling speelt onder andere indien taken worden uitgevoerd ter uitvoering van internationale 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, waarbij zo nodig kan worden afgeweken van de wet.

Uitgangspunt is dat van een dergelijke zware bevoegdheid tot het treffen van voorzieningen in beginsel nimmer gebruik hoeft 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 ultimum remedium aan te merken. Binnen een stelsel als het onderhavige mag de bevoegdheid echter niet ontbreken. Het tweede lid voorziet erin dat de getroffen maatregel wordt neergelegd in een algemene maatregel van bestuur. De voordracht daartoe dient zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen drie maanden na het treffen van de voorziening te worden gedaan.

Artikel I, onderdelen B tot en met N

In deze onderdelen van artikel I worden de wijzigingen in de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 aangebracht die voortvloeien uit de instelling van een zelfstandig met de toelating belast college.

De zogenoemde opgebruikregeling zoals voorzien in artikel 2, vijfde lid, van de wet, maakt het mogelijk dat bestrijdingsmiddelen die niet meer zijn toegelaten, nog tijdelijk mogen worden afgeleverd, gebruikt of in voorraad of voorhanden gehouden. Daar in de nieuwe opzet het college zal beslissen omtrent toelatingsen en intrekkingen, zal het college de middelen bekend maken die onder de opgebruikregeling vallen en daarbij een termijn stellen. De wijziging van artikel 2, vijfde lid, als voorzien in artikel I, onderdeel B, strekt hiertoe. Het in hetzelfde onderdeel voorziene nieuwe zesde lid van artikel 2 bevat de overige elementen van het bestaande vijfde lid. In het kader van de opgebruikregeling kunnen algemeen geldende regelen worden gesteld. Deze bevoegdheid tot het stellen van algemeen verbindende voorschriften blijft echter bij de verantwoordelijke bewindspersonen. Het nieuwe zesde lid voorziet hierin. Hetzelfde geldt voor de bevoegdheid tot het invoeren van het tijdelijke verbod als bedoeld in het vernummerde zevende lid van artikel 2. Het doen ingaan van een dergelijk verbod voor een individueel middel zal mogelijk zijn indien er gegronde aanwijzingen bestaan om te oordelen dat dat toe te laten middel gevaar oplevert. De aanwijzing dat zulks het geval is, zal door het college geleverd kunnen worden.

Door de substitutie van de verantwoordelijke bewindspersonen door het college in artikel 4, eerste lid, zal deze instantie zelfstandig over de toelating van een bestrijdingsmiddel beslissen, alsmede over de verlenging van die toelating (onderdeel C). Daarbij zal het zich dienen te houden aan de door betrokken bewindspersonen in regelgeving geëxpliciteerde criteria en door hen gegeven aanwijzingen. Met de in het vierde lid van artikel 4 van de wet aan te wijzen instantie die in het kader van het gesloten dossier stelsel een aantal functies vervult, wordt in de huidige constellatie de toelatingsinstantie bedoeld. Het college wordt dan ook nu rechtstreeks in dit vierde lid genoemd.

In de nieuwe opzet zal het college zelf op grond van het in onderdeel E voorgestelde nieuwe artikel 4b de bedragen, gelden en vergoedingen als bedoeld in de artikelen 4, 4a, 6 en 15 van de wet gaan vaststellen. Het betreft hier de bedragen e.d. die verschuldigd zijn bij het doen van een aanvraag tot toelating, voor de daaruit voortvloeiende onderzoeken, voor het doen van een aanvraag of de beoordeling met betrekking tot een werkzame stof, de periodieke vergoeding voor de vermelding in het bestrijdingsmiddelenregister en voor eventuele wijzigingen daarin die op verzoek worden aangebracht alsmede voor het verkrijgen van een proefonthefing.

Een van de uitgangspunten bij de verzelfstandiging is, dat het college in beginsel kostendekkend zal werken. Er zullen dan ook in principe kostendekkende tarieven worden gehanteerd, gebaseerd op de begroting en meerjarenplanning. Het college is op zijn taakgebied echter monopolist. Het kan derhalve noodzakelijk zijn omtrent de door het college vast te stellen bedragen enige algemene regels te stellen. Het tweede lid van het voorgestelde artikel 4b voorziet in dergelijke regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan regels met betrekking tot indexering. De door het college vastgestelde tarieven behoeven ingevolge het derde lid de goedkeuring van de betrokken minister. In samenhang met de instemming met de begroting kan op deze wijze aan de ministeriële verantwoordelijkheid gestalte worden gegeven.

De in onderdeel D aangebrachte wijziging in artikel 4a, vierde lid, was noodzakelijk teneinde de mogelijkheid tot het in rekening brengen van de daar bedoelde kosten voor de beoordeling van oude werkzame stoffen rechtstreeks bij de belanghebbende bij die beoordeling in rekening te kunnen brengen en aldus de kostendekkendheid van die beoordeling te waarborgen.

Om de overgang te bewerkstelligen tussen het huidige tariefstelsel en de door het college vast te stellen tarieven voorziet artikel V in een overgangsregeling.

Rechtstreeks samenhangend met de bevoegdheid tot toelating van bestrijdingsmiddelen zijn de bevoegdheden tot het stellen en wijzigen van de gebruiksvoorschriften als voorzien in artikel 5, tweede en vijfde lid, van de wet. Ingevolge onderdeel F komen deze bevoegdheden thans toe aan het college. De in het zesde en zevende lid van artikel 5 voorziene wijzigingen kennen in het verlengde van het voorgaande aan het college tevens de bevoegdheid toe tot het op aanvraag van derden uitbreiden van de doeleinden waarvoor een middel gebruikt mag worden, dan wel tot het wijzigen van die doeleinden.

Het register met betrekking tot de toegelaten bestrijdingsmiddelen zal door het college worden bijgehouden. De in onderdeel G voorziene wijzigingen met betrekking tot artikel 6 van de wet voorzien hierin.

Spiegelbeeld van de toelating van een middel is de intrekking daarvan. Onderdeel H voorziet in de intrekking door het college.

De reguliere toelating van middelen geschiedt op aanvraag. In uitzonderlijke, dus weinig voorkomende, situaties kan er echter sprake zijn van een ambtshalve toelating als geregeld in artikel 9 van de wet. Het gaat dan om middelen waarvan de samenstelling en werking reeds voldoende bekend is, alsmede om stoffen die ook voor andere doeleinden dan voor bestrijdingsdoeleinden in het verkeer worden gebracht. De laatste jaren zijn geen toelatingen op grond van artikel 9 verstrekt. Gelet op het uitzonderlijke karakter van dergelijke toelatingen, wordt in het verlengde van het gestelde in deze memorie met betrekking tot de ontheffings- en vrijstellingsbevoegdheid (algemeen deel, aan het slot van paragraaf 9) de bevoegdheid tot ambtshalve toelating niet, althans niet ten volle, overgedragen aan het college. Het college zal weliswaar de toelatende instantie zijn, maar het zal dit slechts op verzoek van de betrokken minister doen.

Onderdeel I brengt de hiervoor noodzakelijke wijziging in artikel 9 aan.

Ingevolge artikel 9a bestaat de verplichting om terstond mededeling te doen van alle nieuwe gegevens die verkregen worden omtrent de mogelijke gevaarlijke gevolgen van een bestrijdingsmiddel of van de residuen van een werkzame stof voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu. Daar de oorspronkelijke gegevens zich reeds onder de toelatingsinstantie bevinden en het ook het college zal zijn dat moet bezien of de nieuwe gegevens gevolgen moeten hebben voor een toelating, zullen de gegevens ingevolge de in onderdeel J voorgestelde wijziging aan het college moeten worden verstrekt.

De in onderdeel L aangebrachte wijziging in artikel 22 (de geheimhoudingsbepaling) hangt samen met het feit dat ook aan het college gegevens worden verstrekt.

In het kader van de implementatie van de EG-gewasbescherming-middelenrichtlijn gelden een aantal overgangsmaatregelen als voorzien in de artikelen 24 en 25 van de wet.

De daarin neergelegde bevoegdheden die verband houden met de beoordeling van middelen en op de toelating en intrekking of op wijziging van gebruiksvoorschriften komen in de nieuwe opzet toe aan het college. De onderdelen M en N voorzien hierin.

Artikel IV

Dit artikel strekt ertoe te voorkomen dat alle leden van het college gelijktijdig aftreden, waardoor de continuïteit in gevaar zou kunnen komen. Daarom is de bepaling opgenomen, dat twee leden van het college reeds na twee jaren moeten aftreden. Daarna zullen alle leden steeds om de vier jaar aftreden.

Artikel V

Ingevolge het voorgestelde artikel 4b zal het college de tarieven vaststellen met inachtnaam van de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels. Om de continuïteit in de tariefstelling te waarborgen voorziet artikel V in een overgangsbepaling. Totdat het college in de bedoelde tarieven heeft voorzien blijven de reeds geldende tariefregelingen van kracht.

Artikel VI

Aanvragen tot toelating worden ingevolge de Regeling toelating bestrijdingsmiddelen thans reeds bij het college ingediend. De besluitvorming geschiedt namens de betrokken minister door het college. Bezwaar- en beroepsprocedures omtrent deze besluiten worden tegen de betrokken minister gevoerd. Na de verzelfstandiging geschiedt de besluitvorming omtrent toelating door het college zelf. Ook de bezwaar- en beroepsprocedures worden dan door het college gevoerd.

Ingevolge de overgangsbepaling van artikel VI zet het college de wettelijke procedures omtrent de tot aan de verzelfstandiging door het college namens de betrokken minister genomen besluiten zelf voort.

Hetzelfde geldt voor de daarvoor in aanmerking komende rechtsgedingen.

Artikel IX

De wijziging van de Wet op de economische delicten vloeit voort uit de vernumming van een tweetal artikelonderdelen.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J. J. van Aartsen

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. G. Terpstra

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
F. H. G. de Grave