

Vergaderjaar 1999–2000

27 085

Wijziging van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 (implementatie biociden richtlijn)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 30 augustus 1999 en het nader rapport d.d. 12 april 2000, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 16 juni 1999, no. 99.002767, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, J. F. Hoogervorst, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende wijziging van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 (implementatie biociden richtlijn).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 16 juni 1999, no. 99.002767, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 30 augustus 1999, No. W13.99.0283/III, bied ik u, mede namens de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, J. F. Hoogervorst, hierbij aan.

De Raad van State geeft u in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het advies rekening zal zijn gehouden. Ik zal bij de behandeling van het advies de daarin opgenomen nummering aanhouden.

1. Het wetsvoorstel strekt ertoe richtlijn nr. 98/8 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 februari 1998 betreffende het op de markt brengen van biociden (PbEG L 123) (verder: de richtlijn) in het nationale recht te implementeren. Daartoe worden wijzigingen aangebracht in de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 (verder ook: Bestrijdingsmiddelenwet). De Raad van State merkt op dat in het wetsvoorstel (nog) geen rekening is gehouden met de Wet van 3 april 1999 tot wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie en enige andere wetten (Stb. 253), waarin wijzigingen worden aangebracht in de Bestrijdingsmiddelenwet die op 1 juli 1999 in werking zijn getreden. De inwerkingtreding van deze wet heeft consequenties

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

voor artikel I, onderdelen A (artikel 1, eerste lid, onderdelen i tot en met n, van de Bestrijdingsmiddelenwet) en V (artikelen 16b en 16c van de Bestrijdingsmiddelenwet). De Raad adviseert het wetsvoorstel op de eerdergenoemde wet af te stemmen.

1. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad zijn de onderdelen A (artikel 1, eerste lid, onderdelen i tot en met n, van de Bestrijdingsmiddelenwet) en V (artikelen 16b en 16c van de Bestrijdingsmiddelenwet) van artikel I van het onderhavige wetsvoorstel afgestemd op de Wet van 3 april 1999 tot wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie en enige andere wetten (Stb. 253), waarin wijzigingen worden aangebracht in de Bestrijdingsmiddelenwet die op 1 juli 1999 in werking zijn getreden.

2. *Op verschillende plaatsen in het ontwerpbesluit wordt heel in het algemeen verwezen naar «communautaire maatregel».¹ In het thans geldende artikel 1, eerste lid, onderdeel n, van de Bestrijdingsmiddelenwet wordt dit begrip omschreven als: verordening, richtlijn of beschikking als bedoeld in artikel 189 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (Trb. 1957, 91) terzake van het op de markt brengen van bestrijdingsmiddelen en daaraan verbonden onderwerpen.*

In zijn advies over het wetsvoorstel waarin deze begripsomschrijving reeds voorkwam, heeft de Raad opgemerkt dat de gekozen globale verwijzing uit een oogpunt van kenbaarheid van regelgeving bezwaarlijk is, in het bijzonder omdat de inhoud van de materiële bepalingen van de wet en de regeling van de regelings- en beschikkingsbevoegdheid van de minister mede door deze globale verwijzing worden bepaald. De verwijzing zou naar de mening van de Raad dan ook beperkt dienen te blijven tot die communautaire maatregelen, die in het kader van richtlijn nr. 91/414/EG² en conform de in die richtlijn aangegeven procedures tot stand zullen komen.

De opmerking van de Raad heeft er toe geleid dat in artikel 1, zesde lid, van de Bestrijdingsmiddelenwet de bepaling is opgenomen dat bij de mededeling in de Staatscourant van vaststelling of wijziging van een communautaire maatregel tevens vermeld zal worden op welke artikelen van de Bestrijdingsmiddelenwet waarin sprake is van een dergelijke maatregel, deze betrekking heeft.

Ter motivering hiervan is in het nader rapport aangevoerd dat een aantal onderdelen van richtlijn nr. 91/414/EG nog nadere uitwerking bij communautaire regelgeving behoefde. Deze nadere communautaire maatregelen zouden hun basis grotendeels in die laatstgenoemde richtlijn vinden. Teneinde ook de implementatie van toekomstige communautaire regelgeving op het punt van bestrijdingsmiddelen steeds op de kortst mogelijke termijn te kunnen laten geschieden en daarmee aan de verdragsverplichtingen te kunnen voldoen, is toch gekozen voor een ruimere verwijzingsmogelijkheid dan door de Raad werd voorgestaan.

Hoewel artikel 1, eerste lid, onderdeel n, inmiddels in werking is getreden, herhaalt de Raad hier zijn opmerking dat de globale verwijzing naar «communautaire maatregel» niet ten goede komt aan de kenbaarheid van de regeling en tot onduidelijkheden leidt. Hij wijst erop dat het argument in eerdergenoemd nader rapport voor de ruime verwijzingsmethode (de implementatie van toekomstige communautaire regelgeving op het punt van bestrijdingsmiddelen steeds op de kortst mogelijke termijn kunnen laten geschieden en daarmee aan de verdragsverplichtingen kunnen voldoen) inmiddels niet meer opgaat. Uit de memorie van toelichting blijkt immers dat met de vaststelling van de richtlijn thans het op de markt brengen van alle categorieën bestrijdingsmiddelen in de Europese Gemeenschappen is geharmoniseerd. De biociden richtlijn is de slotfase van deze harmonisatie. Hoewel de gekozen verwijzingsopzet gelet op de structuur (doorwerking van communautaire procedures) en de onvolledigheid (de bijlagen ontbreken nog) van de richtlijn wel enigszins valt te begrijpen, acht het college het nog steeds bezwaarlijk dat de inhoud van de materiële bepalingen van de wet en de inhoud van de regeling van de regelings- en beschikkingsbevoegdheid van de minister mede door globale verwijzingen worden bepaald. Uit een oogpunt van kenbaarheid van regelgeving dienen immers ook verwijzingen naar bepalingen in of onderdelen van een uit te voeren EG-regeling zo concreet mogelijk te zijn.

¹ Zie de voorgestelde artikelen 1, eerste lid, onderdelen i en j, 3, tweede lid, onderdeel c, 25a, vierde lid, en 25b, tweede en derde lid, van de Bestrijdingsmiddelenwet.

² Richtlijn nr. 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).

Een aanvullend, bijzonder bezwaar dat de Raad tegen de gebruikte algemene verwijzingsmethode heeft is dat deze methode kan leiden tot een incorrecte implementatie. Duidelijk blijkt dat uit het voorgestelde artikel 25b, tweede lid, van de Bestrijdingsmiddelenwet, waarin wordt bepaald dat onverminderd artikel 5, het College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen ter uitvoering van een communautaire maatregel met betrekking tot een bestrijdingsmiddel als bedoeld in het eerste lid, de voorschriften wijzigt, bedoeld in artikel 5, tweede lid, waarbij toepassing is gegeven aan het eerste lid. Artikel 5, vijfde lid, is van toepassing op de wijziging van de voorschriften. Blijkbaar wordt hier bedoeld dat ter uitvoering van een communautaire maatregel de bij de toelating of registratie gegeven voorschriften door het college worden gewijzigd.

Voorzover met communautaire maatregel hier wordt bedoeld op een richtlijn, zou dit er op neer komen dat de materiële, normatieve inhoud van de desbetreffende richtlijn niet in de nationale regelgeving wordt geïncorporeerd, maar slechts feitelijk wordt toegepast door het college. In dat geval zou er geen sprake zijn van een implementatie zoals die wordt voorgestaan door het Hof van Justitie van de Europese Unie. Het is immers vaste jurisprudentie dat elke lidstaat verplicht is aan richtlijnen een uitvoering te geven die volledig voldoet aan de eisen van rechtszekerheid en dienovereenkomstig de bewoordingen van de richtlijnen omzet in interne bepalingen met een dwingend karakter.

Gelet op het vorenstaande adviseert de Raad de materiële inhoud van de desbetreffende richtlijnen (uitgezonderd de procedurevoorschriften die geen implementatie behoeven) in het wetsvoorstel over te nemen. Wordt daaraan geen gevolg gegeven, dan dienen in ieder geval in het wetsvoorstel de verwijzingen beperkt te blijven tot die communautaire maatregelen die in het kader van de (specifiek aangeduide) richtlijn 91/414/EG en de biocidenrichtlijn en conform de in die richtlijnen aangegeven procedures nog tot stand zullen komen.

2. Anders dan de Raad van mening is betekent het feit dat het op de markt brengen van alle categorieën bestrijdingsmiddelen in de Europese Gemeenschappen met het vaststellen van de biociden richtlijn is geharmoniseerd, niet dat de definitie van communautaire maatregel kan worden ingeperkt op de wijze als door de Raad gesuggereerd. Evenals destijds bij richtlijn 91/414 behoeft een aantal onderdelen van de biociden richtlijn nadere uitwerking bij communautaire regelgeving. Zowel richtlijn 91/414 als de biociden richtlijn houden het reeds in Nederland bestaande systeem van het verlenen van een toelating ten behoeve van het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen respectievelijk biociden in stand. Beide richtlijnen kennen als nieuw element dat een nationale toelating niet kan worden verleend alvorens op Europees niveau een beoordeling heeft plaatsgevonden van de in gewasbeschermingsmiddelen en biociden werkzame stoffen. Conform artikel 28 van de biociden richtlijn worden de resultaten van dergelijke beoordelingen voor biociden vastgelegd in besluiten van de Europese Commissie. Gelet op de directe doorwerking van deze uitvoerende communautaire besluiten in een nationale toelating is het van belang de implementatie van deze toekomstige communautaire besluiten en beschikkingen op het punt van bestrijdingsmiddelen steeds op de kortst mogelijke termijn te kunnen laten geschieden en daarmee aan de verdragsverplichtingen te kunnen voldoen. Omwille van de herkenbaarheid is in artikel I, onderdeel A, tot uitdrukking gebracht dat evenwel thans – gelet op de harmonisering van alle categorieën bestrijdingsmiddelen – volstaan kan worden met een minder globale verwijzing naar «communautaire maatregel». Met het oog op de rechtszekerheid en de kenbaarheid van deze communautaire maatregelen zal van deze besluiten ingevolge het bepaalde in artikel 1, zesde lid, van de Bestrijdingsmiddelenwet, mededeling worden gedaan in de Staatscourant. Hierbij zal worden vermeld op welke artikelen van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 waarin sprake is van een dergelijke maatregel, deze betrekking hebben. Meer specifiek is – ter zake van de door de Raad signaleerde mogelijkheid van een incorrecte implementatie – de memorie van toelichting bij artikel I, onderdeel X (artikel 25b, tweede lid) op dit punt aangevuld.

Een verwijzing naar niet met name genoemde verordeningen, richtlijnen of beschikkingen blijft niettemin noodzakelijk omdat ook in andere verordeningen, richtlijnen of beschikkingen die niet hun grondslag hebben in richtlijn

91/414/EEG en de biociden richtlijn, bepalingen blijven voorkomen die hun weerslag hebben op de nationale regelgeving op het gebied van bestrijdingsmiddelen. In dit verband wordt verwezen naar artikel 5, vierde lid, van de richtlijn waarin wordt bepaald dat bij de toelating rekening wordt gehouden met krachtens andere Gemeenschapsvoorschriften geldende eisen betreffende de voorwaarden voor het verlenen van een toelating en voor het gebruik van het biocide en vooral wanneer die eisen zijn gericht op de bescherming van de gezondheid van distributeurs, gebruikers, werknemers en consumenten en de gezondheid van dieren of het milieu.

3. In artikel 1, onderdeel E, wordt een nieuw onderdeel c toegevoegd aan artikel 3, tweede lid. Daarin wordt bepaald dat een bestrijdingsmiddel (voorts) slechts wordt toegelaten of geregistreerd indien, voorzover het een biocide betreft, voldaan is aan de ingevolge een communautaire maatregel gestelde eisen gericht op de bescherming van de gezondheid van distributeurs, gebruikers, werknemers en consumenten, de gezondheid van dieren of het milieu. Het betreft hier de implementatie van artikel 5, vierde lid, van de richtlijn, waarin wordt bepaald dat wanneer krachtens andere gemeenschapsvoorschriften eisen gelden betreffende de voorwaarden voor het verlenen van een toelating en voor het gebruik van het biocide en vooral wanneer die zijn gericht op de bescherming van de gezondheid van distributeurs, gebruikers, werknemers en consumenten, de gezondheid van dieren of het milieu, de bevoegde autoriteit bij het verlenen van een toelating rekening met die eisen houdt, en zo nodig de toelating verleent op voorwaarde dat aan die eisen wordt voldaan.

De Raad is van mening dat artikel 5, vierde lid, van de richtlijn gelet op het woord «vooral» een ruimere strekking heeft dan het voorgestelde onderdeel c van artikel 3, tweede lid. Hij adviseert het feit dat de richtlijn de eisen niet beperkt tot die welke zijn gericht op de bescherming van de gezondheid van distributeurs, gebruikers, werknemers en consumenten, de gezondheid van dieren of het milieu in het tweede lid van artikel 3 tot uitdrukking te laten komen.

Voorts wordt in artikel 1, onderdeel E, een nieuw derde lid toegevoegd aan artikel 3, waarin wordt bepaald dat een biocide slechts wordt toegelaten of geregistreerd indien op adequate wijze rekening wordt gehouden met

- a. de wijze waarop het met het biocide behandeld materiaal kan worden gebruikt en*
- b. de gevolgen van gebruik en verwijdering van het biocide.*

Artikel 5, eerste lid, onderdeel b, van de richtlijn, dat hier wordt geïmplementeerd, noemt daarnaast nog een derde aspect, namelijk het rekening houden met alle omstandigheden waaronder het biocide normaliter gebruikt wordt. Naar het oordeel van de Raad dient voor een volledige implementatie ook dit aspect in artikel 3, derde lid, te worden opgenomen. Het adviseert genoemd artikel op dit punt aan te passen.

3. De Raad wijst op het feit dat de richtlijn de eisen niet beperkt tot die welke zijn gericht op de bescherming van de gezondheid van distributeurs, gebruikers, werknemers en consumenten, de gezondheid van dieren of het milieu. Artikel 3, tweede lid, is ter zake in algemene zin aangepast. Tevens is in de toelichting nader aangegeven dat het de eisen betreft die vooral betrekking hebben op de bescherming van de gezondheid van distributeurs, gebruikers, werknemers en consumenten, de gezondheid van dieren of het milieu. Voorts is het advies van de Raad om het derde aspect in artikel 5, eerste lid, onderdeel b, van de richtlijn, namelijk rekening houden met alle omstandigheden waaronder het biocide normaliter gebruikt wordt, op te nemen, overgenomen. Artikel 3, derde lid, is daartoe aangepast.

4. Aan artikel 11a van de Bestrijdingsmiddelenwet wordt een nieuw tweede lid toegevoegd (artikel 1, onderdeel Q), waarin wordt bepaald dat de betrokken minister nadere regels stelt betreffende het aanbevelen en aanprijzen van bestrijdingsmiddelen. Dit artikel strekt ter implementatie van artikel 22 van de richtlijn, waarin een aantal vereisten met betrekking tot reclame voor biociden is opgenomen. Om het kader aan te geven waarbinnen de minister de voorschriften vaststelt, verdient het naar het oordeel van de Raad aanbeveling in het tweede lid van artikel 11a aan te geven dat de minister de nadere regels stelt ter implementatie van de biociden richtlijn.

4. De aanbeveling van de Raad om in het nieuwe tweede lid van artikel 11a (artikel I, onderdeel Q) aan te geven dat de minister de nadere regels stelt ter implementatie van de biociden richtlijn, is overgenomen.

5. De voorgestelde artikelen 25a en 25b bevatten overgangsrecht. In beide bepalingen wordt gerefereerd aan de datum 13 mei 2002. Deze datum valt niet zonder meer uit de artikelen 15 en 16 juncto het eerste lid van artikel 34 van de richtlijn te herleiden. De Raad adviseert in de memorie van toelichting hieraan aandacht te besteden.

5. In de artikelen 25a en 25b wordt thans gerefereerd aan de uit de artikelen 15 en 16 juncto artikel 34, eerste lid, van de richtlijn te herleiden datum van 13 mei 2000. Deze datum is bepalend teneinde vast te stellen of er sprake is van een bestaande dan wel nieuwe werkzame stof.

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

6. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn overgenomen.

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

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

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, J .F. Hoogervorst, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. Borst-Eilers

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 30 augustus 1999, no. W13.99.0283/III, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In het voorgestelde artikel 5, vierde lid, onderdeel b, de daar genoemde richtlijn volledig aanhalen (aanwijzing 89 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)).
- In het voorgestelde artikel 25b, tweede lid, «het bepaalde in artikel 5» wijzigen in: artikel 5 (aanwijzing 52 Ar).
- In de tweede alinea van de memorie van toelichting de daar genoemde richtlijn volledig aanhalen (aanwijzing 89 Ar).
- In de vierde alinea van de memorie van toelichting de vindplaats van de daar genoemde wettelijke regeling vermelden (aanwijzing 87 Ar).
- In de toelichting op artikel I, onderdeel E, de daar genoemde richtlijn volledig aanhalen (aanwijzing 89 Ar).