

Het Nederlands toelatingsbeleid van gewasbeschermingsmiddelen

M.L.C. van Assen

Brabers & Partners

Secretaris Nefyto, e-mail: nefyto@nefyto.nl

De gewasbescherming, en in het bijzonder de toelating van de chemische middelen, is al vele jaren onderwerp van verhitte tegenstellingen en politieke discussies. De belangrijkste woordvoerder in die discussies voor de zijde van de middelenindustrie is de Stichting Nefyto. Maritza van Assen, secretaris van deze stichting, geeft haar visie op het gewasbeschermingsbeleid van dit moment, en hoe het zo is gekomen in de afgelopen tien (Meerjarenplan Gewasbescherming) à twintig jaar.

Inleiding

De situatie rond de toelating van gewasbeschermingsmiddelen houdt de gemoederen bezig. Telers en industrie werden in de afgelopen jaren verrast door verboden van middelen door het CTB en door de rechter. Een aantal zomers achtereenvolgend heeft de Tweede Kamer Staatssecretaris Faber en Minister Pronk van reces teruggedroepen om te overleggen over onmiddellijke oplossingen voor acute knelpunten voor de landbouwpraktijk. Jobbeleid volgde, want de gekozen oplossingen bleken niet 'duurzaam'. Zij werden of door de wijze van uitvoering om zeep geholpen of bleken niet juridisch houdbaar voor de rechter. Velen vragen zich af hoe het met het 'gewasbeschermingsdossier' zo ver heeft kunnen komen.

Met de wijsheid van de terugblik kan worden vastgesteld dat de hoofdoorzaak hiervan ligt in de politieke beslissing begin negentiger jaren om de nationale herbeoordeling van middelen volgens

plan ter hand te nemen en niet te wachten op de Europese herbeoordeling. Een tweetal andere ontwikkelingen speelden echter ook mee. Ten eerste het onderbrengen per 1 januari 1993 van de toelatingsbeoordeling van gewasbeschermingsmiddelen bij een zelfstandig, onafhankelijk CTB. Ten tweede de introductie in 1993 van de mogelijkheid voor derde belanghebbenden om bezwaar en beroep aan te tekenen tegen individuele toelatingsbesluiten.

Vooruitlopen op Europa

Begin negentiger jaren overheerste ongeduld in het wereldje van mensen die zich in Nederland met gewasbescherming bezighielden.

Aan de ene kant was er een duidelijke beweging gaande die aandrang op het beoordelen van gewasbeschermingsmiddelen op milieuaspecten. Al sinds 1975 was het milieucriterium in de Bestrijdingsmiddelenwet opgenomen en de klacht werd geuit dat er niets

mee werd gedaan. Op advies van de toenmalige interdepartementale Commissie Toelating Bestrijdingsmiddelen werden toen enkele middelen op milieuaspecten verboden, waarbij persistentie en uitspoeling naar het grondwater in het geding waren. Deze verboden werden door de industrie bij de rechter aangevochten en de toelatinghouders wonnen beide zaken. De felheid van degenen in Nederland die wilden dat gewasbeschermingsmiddelen met spoed zouden worden verboden althans op korte termijn op milieuaspecten zouden worden getoetst, nam toen grote vormen aan.

Aan de andere kant kwam ongeduld aan de oppervlakte waar het betrof het de vormgeving van het gewasbeschermingsbeleid. Met de Nota Gewasbeschermingsbeleid uit 1984 was vanuit het Ministerie van LNV een aanzet gegeven. In 1988 vond echter de nieuw aangestreden directeur van de Plantenziektenkundige Dienst Eric Goe- wie, dat meer ambitie aan de dag gelegd zou moeten worden. Deze ambitie leidde tot de opstelling van het Meerjarenplan Gewasbescherming dat in 1991 als regeeringsvoornemen bij de Tweede Kamer was ingediend. Het MJP-G, zoals het in de wandeling ging heten, had ten doel het volume, de afhankelijkheid en de emissie van chemische gewasbescherming te beperken. Op het laatste moment voor verschijnen werd een stoffen-

ARTIKEL

paragraaf, met lijsten van milieu-belastende stoffen, aan het Meerjarenplan toegevoegd.

Euroscopsis

Lopende deze Nederlandse discussies, werd toch nog vrij onverwacht de Europese richtlijn voor de harmonisatie van het toelatingsbeleid van gewasbeschermingsmiddelen (Richtlijn 91/414) vastgesteld. Met de overheersende oriëntatie op de puur Nederlandse situatie die er toen was, heeft de totstandkoming van de richtlijn niet de aandacht gekregen die deze toen verdiende. Direct waren er binnen Nederland ernstige symptomen van Euroscopsis waarneembaar. Brussel had er sinds het voorontwerp al vijftien jaar over gedaan om de richtlijn tot stand te brengen, het vertrouwen in een spoedige uitvoering was er ook niet, en zelfs als dat zou lukken ... was nivellering van de Nederlandse ambitie naar een gemiddeld Europees niveau uiteraard ondenkbaar.

In Nederland bleef men dus georiënteerd op het MJP-G en op de spoedige introductie van wettelijke milieucriteria waarmee 'kwaaiere pieren' eindelijk konden worden aangepakt. Als onderdeel van de Bestuursovereenkomst tot uitvoering van het MJP-G kwam de kanalisatie van aandachtsstoffen. Enerzijds werd hiermee bereikt dat de toepassing van een aantal gewasbeschermingsmiddelen binnen voorlopige milieunormen werd gebracht door een vrijwillige inperking van etiketten door de industrie – *product stewardship avant la lettre!* Anderzijds was onderdeel van de afspraken dat de vrijwillig beperkte toelatingen van middelen gedurende vijf jaar niet op het onderdeel milieu door het CTB zouden worden getoetst.

Intussen had Nederland de Europese richtlijn geïmplementeerd in de Nederlandse Bestrijdingsmid-

delenwet. Gedreven door het eerder genoemde ongeduld is de Nederlandse overheid vrij rigide te werk gegaan. De systematiek van de richtlijn – onder meer in de zin van complete dossiers en Europese milieucriteria - die bedoeld is toegepast te worden op stoffen die de Europese beoordeling voor plaatsing op Annex I met succes hebben doorstaan, is in Nederland manmoedig in één keer en onmiddellijk ingevoerd en dus op het complete middelenpakket van toepassing verklaard. Van de overgangsbepaling van de Richtlijn is slechts beperkt gebruik gemaakt.

Verlies van toelatingen

Door de kanalisatie van aandachtsstoffen leverde dit aanvankelijk niet of nauwelijks problemen voor de praktijk op. Toen na het verstrijken van de kanalisatieperiode het CTB de wettelijke voorschriften onverkort moest toepassen werd daaruit – dan wel door rechterlijke uitleg van de wettelijke voorschriften - steeds meer duidelijk tot welke consequenties de Nederlandse keuze leidde. Het ene na het andere middel verloor de toelating of dreigde de toelating te verliezen. Nefyto heeft toen aangedrongen op een aansluiting van het Nederlandse beleid bij het Europese beleid, maar dat pleidooi vond in de politieke constellatie van dat moment onvoldoende gehoor. De principiële keuze wilde men niet verlaten, mede gelet op de vertraging die de Europese beoordeling van middelen inmiddels had opgelopen. In plaats daarvan werd gekozen voor handhaving van het uitgangspunt van 'vooruitlopen op Europa' met een tegemoetkoming in de marge, in de vorm van de mogelijkheid landbouwkundig onmisbare middelen te behouden.

Dit leidde tot grote oppositie van milieuorganisaties die zagen dat

het hek van de dam ging. Ondanks deze oppositie werd de Wet landbouwkundige onmisbare gewasbeschermingsmiddelen vastgesteld. Voor een aantal middelen werd een tijdelijke toelating van rechtswege gegeven. In de tussentijd werden de wettelijke eisen voor landbouwkundige onmisbaarheid opgetuigd. Per saldo bleek dat deze eisen dusdanig zwaar waren dat letterlijk geen enkel middel hieraan kon voldoen. Daaruit werd duidelijk dat het versoepelen van milieucriteria het gat niet kon overbruggen dat tussen de vervroegde Nederlandse toelatingsbeoordeling en de vertraagde Europese toelatingsbeoordeling was ontstaan.

Beoordelingscapaciteit

De landbouwkundige onmisbaarheid was echter nog maar een kleine stap terug in vergelijking met de herprioritering die het CTB in december 2000 afkondigde. Het CTB had namelijk geconstateerd dat een herbeoordeling van het complete middelenpakket binnen korte termijn op nationaal niveau absoluut onuitvoerbaar was. Eigenlijk was dat ook wel logisch, gezien het feit dat parallel in Europa aan dezelfde klus werd gewerkt met betrokkenheid van 15 Lid-Statens en een aantal communautaire instellingen. Ook uitbreiding van capaciteit van het CTB kon dus geen soelaas bieden. Omdat volledige aansluiting bij Europa nog steeds geen politiek haalbare kaart leek, besloot het CTB voor een deel van de stoffen – beweerd risicovolle stoffen – vast te houden aan een nationale beoordeling op korte termijn en voor het grootste deel van de stoffen het Europese tijdschema te volgen. Dit gaf lucht voor een belangrijk aantal gewasbeschermingsmiddelen, die van het CTB een procedurele verlenging van de toelating kregen tot op het moment dat de Europese be-

oordeling zou zijn afgerond. Snel na bekendmaking van de wijze waarop aansluiting bij het Europese tijdschema juridisch gerealiseerd zou gaan worden, werd duidelijk dat milieuorganisaties zouden proberen hier gaten in te gaan schieten. De Tweede Kamer en de betrokken Ministeries hebben toen achter de schermen gewerkt aan een wetswijziging - het amendement Feenstra/Udo - om de herprioritering juridisch beter te verankeren. Inmiddels is deze wetswijziging een feit. Afgewacht moet echter worden of de wetswijziging en de hiermee vastgelegde van rechtswege toelatingen stand zullen houden indien het herprioriteringsbeleid in deze vorm ter toetsing aan de rechter zou worden voorgelegd. Veel is hierbij afhankelijk van de vraag hoe de overgangsbepaling van de Europese richtlijn uiteindelijk zal worden uitgelegd.

Uit bovenstaande wordt pijnlijk duidelijk tot welke gevolgen de beslissing begin negentiger jaren om vooruit te lopen op Europa heeft geleid. Anderzijds is ook gebleken hoe beperkt de manoeuvreerruimte van de overheid eigenlijk is om situaties die uit de hand dreigen te lopen weer bij te sturen waar het de toelating van middelen betreft. Hieraan liggen twee andere oorzaken ten grondslag, namelijk ten eerste de verzelfstandiging van het CTB en ten tweede de introductie van het zogeheten derdenberoep.

Verzelfstandiging CTB

In de Bestrijdingsmiddelenwet in 1962 was aanvankelijk geregeld dat de toelating van landbouwbestrijdingsmiddelen werd afgegeven door de Minister van Landbouw, mede namens een aantal andere Ministers. Over het nemen van beslissingen tot toelating werd de Minister geadviseerd door de Commissie Toelating Bestrijdingsmiddelen. Deze Commissie was

ambtelijk samengesteld en kende weer subgroepen waarin ambtenaren en deskundigen van overheidsinstellingen zitting hadden. Eind tachtiger jaren kwam het functioneren van de Commissie Toelating Bestrijdingsmiddelen ernstig ter discussie te staan, vanwege het feit dat binnen de Commissie beslissingen werden geblokkeerd. Beslissingen over talloze middelen werden uitgesteld omdat de Commissie het niet eens kon worden over met name milieueigenschappen of de risico's voor toepassers. In die tijd was er overigens sprake van beslissingen op basis van expert judgement. Normen, criteria en beoordelingsmethodieken die in het kader van de toelatingsbeoordeling werden gehanteerd, waren niet geëxpliciteerd.

Beleid en uitvoering

De oplossing voor de problemen werd toen gezien in het losweken van de toelatingsbeoordeling van gewasbeschermingsmiddelen van beleidsmatige en politieke invloeden. Beleid en uitvoering dienden te worden gescheiden. Er moest een onafhankelijk, deskundig en zelfstandig orgaan komen dat op basis van uitgewerkte normen en criteria beslissingen kan nemen. In de Bestuursovereenkomst ter uitvoering van het MJP-G werd afgesproken dat de toelatingsbeoordeling zou worden verzelfstandigd en per 1 januari 1993 is deze taak vanuit de Ministeries gemandateerd aan het daarvoor vers opgerichte College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen. Het nieuwe CTB moest simpelweg de toelatingsdossiers toetsen aan de hand van de Bestrijdingsmiddelenwet, aan de uitvoeringsmaatregelen op basis daarvan en aan het Handboek CTB waarin intussen zo goed en zo kwaad als dat kon, de werkwijze was uitgewerkt.

Hoewel scheiding van beleid en uitvoering de expliciete bedoeling

was, bleek echter snel dat het niet eenvoudig was deze intentie te handhaven. Het zelfstandige CTB werd bijvoorbeeld opgezadeld met de uitvoering van de kanalisatie van aandachtstoffen - zoals al eerder opgemerkt een project voortvloeiend uit afspraken tussen ministeries en bedrijfsleven in het kader van het MJP-G - en het CTB achtte zich hieraan als zelfstandig orgaan niet zonder meer gebonden. Na een ministeriële aanwijzing heeft men deze taak toch opgevat. Ook later bleek de scheiding van beleid en uitvoering - waaraan heel veel voordelen zijn verbonden - soms toch een handicap. Het CTB was met een bepaalde missie en met bepaalde wettelijke instructies op pad gestuurd. Ingrijpen vanuit departementen en vanuit de politiek naar aanleiding van individuele toelatingsbeslissingen was feitelijk niet meer mogelijk. Hoewel het dus uitdrukkelijk de bedoeling was de toelatingsbeoordeling buiten de politieke invloed te plaatsen, werden keer op keer bewindslieden politiek ter verantwoording geroepen over het wel of juist niet toelaten of verbieden van bepaalde middelen.

Zelfstandig Bestuursorgaan

Daarmee kwam de toelating van gewasbeschermingsmiddelen dus op het bestuursrechtelijk interessante terrein terecht van ministeriële verantwoordelijkheid enerzijds en het karakter van een zelfstandig bestuursorgaan anderzijds. Als de politiek andere wensen heeft, dan moeten de (wettelijke) instructies maar worden aangepast, zo redeneerde het CTB. Daar wreekt het zich echter dat de aanpassing van regelgeving in ons land zo traag verloopt. Verder leert een blik op het stelsel van wet- en regelgeving rond gewasbeschermingsmiddelen dat ergens onderweg in de belangenafweging de redelijkheid zoek raakt. In belangrijke mate is dit toe te schrijven aan de mate van detail -

ARTIKEL

soms ook door het bedrijfsleven gewild! – van de wettelijke voorschriften die als uitwerking gelden van bijvoorbeeld het principiële in de Bestrijdingsmiddelenwet opgenomen uitgangspunt dat een middel geen onaanvaardbare risico's mag opleveren voor het milieu.

Met de verzelfstandiging van het CTB heeft de overheid dus een sturingsinstrument uit handen gegeven. Hieraan zijn beslist voordelen, maar ook nadelen verbonden.

Derdenberoep

Het ongeduld van maatschappelijke organisaties dat haast moest worden gemaakt met de toelatingsbeoordeling van gewasbeschermingsmiddelen werd niet alleen langs de weg van lobbytentoongespreid. Ook juridische wegen werden beproefd. Tal van ingangen werden door milieuorganisaties gekozen om te trachten via de rechter toelatingsbeslissingen te laten toetsen. Keer op keer kreeg men echter nul op het rekest en werd men niet-ontvankelijk verklaard.

Met als argument dat bij andere milieuwetten derdenbelanghebbenden wel toegang tot de rechter kregen – waarmee het bijzondere karakter van de Bestrijdingsmiddelenwet als productenwet overigens werd miskend – slaagde de lobby van de milieuorganisaties er in een Kamermeerderheid te krijgen voor de introductie van een recht van bezwaar en beroep voor derdenbelanghebbenden. Met de aanpassing aan de Algemene Wet Bestuursrecht in 1993 werd dit recht in de Bestrijdingsmiddelenwet opgenomen. De aanpassing van de Bestrijdingsmiddelenwet aan de Algemene Wet Bestuursrecht bracht verder met zich mee dat het CTB als bestuursorgaan zijn beslissingen voortaan moest motiveren. Het CTB gaf daar naar eer en geweten uitvoering aan, hetgeen leidde tot soms wel meer

dan 100 bladzijden tekst voor één product. Deze motiveringen vormden daarmee belangrijke bronnen voor de milieuorganisaties om de bezwaren en beroepen inhoudelijk te onderbouwen.

Stelselmatig

Van het beroepsrecht is door milieuorganisaties stelselmatig en steeds intensiever gebruik gemaakt. Deze bezwaren en beroepen worden gevoed door de mening dat de Nederlandse land- en tuinbouw niet op andere wijze tot een meer duurzame productiewijze te brengen zou zijn. Verder wordt het argument gehanteerd dat beslissingen gewoon aan de bepalingen van de Wet moeten voldoen. Tegen dat laatste argument kan uiteraard niemand iets inbrengen.

Miskend werd daarmee echter wel de worsteling van het CTB als bestuursorgaan om enerzijds te handelen binnen het keurslijf dat de politiek en het beleid het bestuursorgaan hadden aangereikt, maar anderzijds ook werkelijk als bestuursorgaan op te treden, waarbij tegemoet kon worden gekomen aan wensen uit de samenleving. Een voorbeeld van zo'n wens is het behoud van een effectief middenpakket, hetgeen ook politiek werd ondersteund. Daar waar het CTB juridische ruimte zag om dergelijke beslissingen te nemen die politiek wenselijk werden gevonden, is deze ruimte vaak genadeloos beperkt door rechterlijke beslissingen geïnitieerd door derdenberoep.

Anno nu

In juli 2002 vindt vriend en vijand dat het gewasbeschermingsdossier echt op de schop moet. Veel partijen zijn wat moedeloos over de onstuurbaarheid en ongrijpbaarheid van het beleid. Boeren en tuinders begrijpen er niets meer van en

hebben steeds minder gewetensbezwaren om niet toegelaten middelen te gebruiken.

Voor het nieuwe kabinet ligt er een grote uitdaging. Het regeerakkoord stelt dat de land- en tuinbouwsector op economisch gezonde wijze moet kunnen produceren voor een internationaal concurrerende markt. Voedselveiligheid wordt als groot belang genoemd. Ook wordt veelvuldig gerefereerd aan aansluiting bij Europees beleid. Verder is in het regeerakkoord opgenomen dat op korte termijn voorstellen van de mogelijkheden tot het afschaffen van derdenberoep zullen worden onderzocht. Geconstateerd is namelijk dat het blokkeren van besluiten vaak eenvoudiger is geworden dan het nemen van een besluit; dat het oplossend vermogen van de overheid daardoor afneemt en dat de onvrede bij burgers toeneemt. Op het gewasbeschermingsbeleid is dit zeker van toepassing.

Verder mag niet onvermeld blijven dat het Europese harmonisatieproces nu echt voortgang maakt. Hoewel de einddatum voor de beoordeling van alle voor 1993 op de markt zijnde stoffen is opgeschoven van 2003 naar 2008, is er van alle kanten druk op de ketel om de afronding spoedig gestalte te geven. Er is echter ook druk om het Europese beleid op diverse fronten weer aan te scherpen, terwijl het verstandiger lijkt eerst maar eens het huis af te bouwen dat al zo lang in de steigers staat.

De Nederlandse land- en tuinbouw, als producent van voedsel en groen, verdient een solide en Europees afgestemd beleid op het gebied van gewasbescherming. De gewasbeschermingsmiddelenindustrie zal zeker haar steentje er aan bijdragen om dit beleid te effectueren.