

Vergaderjaar 2024–2025

27 858

Gewasbeschermingsbeleid

Nr. 676

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, VISSERIJ, VOEDSEL- ZEKERHEID EN NATUUR

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 november 2024

Hierbij stuur ik uw Kamer, zoals toegezegd tijdens het Commissiedebat gewasbeschermingsmiddelen van 14 mei 2024 (Kamerstuk 27 858, nr. 673), een juridische analyse betreffende enkele uitspraken van het Europese Hof van Justitie over het beoordelingskader voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en van Nederlandse rechters over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en de relatie tussen de verschillende uitspraken. Daarnaast ga ik in op de aangenomen motie van de leden Holman (NSC) en Van Campen (VVD) van 23 mei 2024 die de regering verzoekt om in samenwerking met het Ctgb tot een formulering en verduidelijking te komen van het begrip voorzorgsbeginnsel (Kamerstuk 27 858, nr. 661).

EU Hofuitspraken

Op 25 april 2024 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: EU Hof) arrest gewezen in twee prejudiciële procedures¹, waarbij door het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) in drie zaken tussen PAN Europe² en het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (hierna: het Ctgb) vragen zijn gesteld aan het EU Hof over de uitlegging van specifieke artikelen van de Europese verordening gewasbeschermingsmiddelen³. Het EU Hof heeft zich daarbij gericht op de beoordelingsruimte van lidstaten bij de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en meer specifiek op de ruimte van een lidstaat om daarbij af te wijken van een eerdere beoordeling door een

¹ Het betreft twee arresten met betrekking tot drie Hofzaken: C-308/22 en gevoegde zaken C-309/22 en C-310/22.

² Pesticide Action Network Europe is een organisatie die zich inzet om «het gebruik van gevaarlijke bestrijdingsmiddelen te vervangen door ecologisch verantwoorde en sociaal rechtvaardige alternatieven.»

³ Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad (PbEU 2009, L309).

andere lidstaat of de Europese Commissie. In de bijlage wordt nader ingegaan op de individuele zaken.

Het EU Hof oordeelt in deze prejudiciële procedures niet feitelijk inhoudelijk over de concrete zaken, maar geeft uitleg aan de nationale rechter over de toepassing van specifieke bepalingen uit de Gewasbeschermingsmiddelenverordening.⁴

Samengevat komt het Hof tot het oordeel dat een nationale beoordelingsautoriteit (in Nederland het Ctgb), ook gelet op het voorzorgsbeginsel, gebruik mag – en in bepaalde gevallen zelfs moet – maken van de op het moment van beoordeling beschikbare relevante en betrouwbare wetenschappelijke en technische kennis, als bij de eerdere beoordeling daarmee geen rekening is gehouden en daaruit een onaanvaardbaar risico voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu blijkt.

De uitspraken van het Hof houden in dat de nationale beoordelingsautoriteit bij de gewasbeschermingsmiddelentoeilating binnen de kaders die het Hof daarvoor aangeeft meer ruimte heeft dan tot nu toe werd aangenomen, om af te wijken van zowel de eerdere (zonale) beoordeling die al door een andere lidstaat is uitgevoerd, als van de eerdere stofbeoordeling uitgevoerd door de Europese Commissie.

Vervolg

Het CBb heeft op 15 oktober 2024 uitspraak gedaan in één van de betreffende zaken en concludeerde dat PAN geen procesbelang heeft. Het CBb zal zich nog moeten uitspreken in de andere specifieke nationaalrechtelijke zaken. Vooruitlopend op het oordeel van het CBb in de lopende beroepszaken en vooruitlopend op nadere werkafspraken in EU verband⁵, heeft het Ctgb op 30 juli 2024 bekendgemaakt de werkwijze bij de beoordeling van gewasbeschermingsmiddelen op onderdelen aan te passen⁶. Zo zal het Ctgb voortaan bij de beoordeling kijken of er recent nieuwe betrouwbare wetenschappelijke en technische kennis is ontwikkeld over hormoonontregeling bij de mens, nu één van de uitspraken van het Hof daar specifiek over gaat. Zo ja, dan houdt het Ctgb daar rekening mee in de beoordeling van de toelating van een gewasbeschermingsmiddel. Verder gaat het Ctgb nieuwe, strengere richtsnoeren en methodieken in de beoordeling gebruiken, zodra ze worden gepubliceerd door EFSA of een vergelijkbare instantie, ook als ze nog niet definitief zijn vastgesteld. Met deze aanpassing van de werkwijze beoogt het Ctgb, als aangewezen onafhankelijke toelatingsautoriteit, te handelen in lijn met de uitspraken van het EU Hof.

Nationale lelieteeltzaken in civiel kort geding 2023/2024

In de teeltseizoenen 2023 en 2024 zijn diverse geschillen tussen lelietelers en omwonenden aan de burgerlijke rechter in een kort geding procedure voorgelegd. In deze zaken, waarbij een spoedeisend belang is gesteld, vorderden de bewoners een verbod op de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen door de betreffende lelieteler. In meerdere concrete situaties in Drenthe, Limburg en Noord-Brabant heeft dit geleid tot diverse

⁴ Het CBb zal zich nog moeten uitspreken over de desbetreffende nationaalrechtelijke procedures tussen PAN Europe en het Ctgb waarin sprake is van besluitvorming inzake de toelating van gewasbeschermingsmiddelen (na bezwaarprocedure bij het Ctgb loopt nu de beroepsprocedure bij het CBb).

⁵ De daadwerkelijke uitwerking van de prejudiciële Hofuitspraken wordt besproken in het SCoPAFF (Standing Committee on Plants, Animals, Food and Feed) van de EU.

⁶ <https://www.ctgb.nl/actueel/nieuws/2024/07/30/ctgb-past-werkwijze-aan-na-uitspraak-europees-hof>

uitspraken door een kort geding rechter, in één zaak gevolgd door uitspraak in hoger beroep van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (in een andere hoger beroepszaak moet de uitspraak van het Gerechtshof Den Bosch worden afgewacht). Het betreft de volgende vonnissen: uitspraak in kort geding op 12 juni 2023 van de Rechtbank Noord-Nederland⁷, gevolgd door de uitspraak in hoger beroep op 10 juli 2023 van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden⁸, uitspraak in kort geding op 2 oktober 2023 van de Rechtbank Noord-Nederland⁹, uitspraak in kort geding op 8 mei 2024 van de Rechtbank Limburg¹⁰ (momenteel loopt hiertegen een hoger beroep procedure bij het Gerechtshof Den Bosch) en twee uitspraken in kort geding op 19 juli 2024¹¹ en 23 augustus 2024¹² van de Rechtbank Oost-Brabant. Mij is tot op heden niet bekend of er naast deze kort geding procedures ook bodemprocedures aanhangig zijn gemaakt bij de civiele rechter. De kort gedingzaken, inclusief het spoed-appel, hebben geleid tot een voorlopig toetsingskader¹³ waaruit blijkt dat:

- De Nederlandse (kort geding) rechter voor zichzelf ruimte ziet om op grond van het (Europese) voorzorgsbeginsel onder omstandigheden een verbod uit te spreken op het gebruik van toegelaten gewasbeschermingsmiddelen. Het voorzorgsbeginsel brengt anderzijds niet mee dat elk risico moet worden uitgesloten.
- De kort geding rechter doet dit in deze zaken op basis van de overweging dat het in de Verordening en de Wet gewasbescherming en biociden (Wgb) neergelegde stelsel van toezicht op de toelating en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, vanwege een tekort aan onderzoek naar neurotoxiciteit en neurodegeneratieve gevolgen bij mensen, onvolkomen lijkt te zijn en geen afdoende zekerheid lijkt te bieden op de afwezigheid van een verhoogd risico op neurodegeneratieve ziekten voor omwonenden. Hierdoor zouden op grond van het voorzorgsbeginsel beperkende maatregelen kunnen worden getroffen.
- Of die maatregelen ook daadwerkelijk moeten worden getroffen, en zo ja: welke dat moeten zijn, hangt af van de omstandigheden van het concrete geval en de uitkomst van een belangenafweging.

De uitspraken in kort geding illustreren tevens dat er sprake is van zeer complexe zaken voor de rechter in kort geding vanwege de specifieke wetenschappelijke en technische aspecten die hierin een rol spelen. In de uitspraken verschilt de beoordeling van de concrete feiten en omstandigheden te zeer van geval tot geval om hieruit een algemeen toepasbare consistente lijn te destilleren. Uit de drie meest recente uitspraken in kort geding procedures uit 2024 en de nog lopende hoger beroepsprocedure bij het Gerechtshof Den Bosch, kan al wel worden afgeleid dat de diverse, in de afzonderlijke procedures aangehaalde, wetenschappelijke en technische inzichten steeds naar juiste relevantie moeten worden

⁷ ECLI:NL:RBNNE:2023:2333, C/19/143817/KG ZA 23-48.

⁸ ECLI:NL:GHARL:2023:6083 (en ECLI:NL:GHARL:2023:5742, kopstaatarrest), zaaknummer 200.329.063/01.

⁹ ECLI:NL:RBNNE:2023:3994, C/19/145056/KG ZA 23-107.

¹⁰ ECLI:NL:RBLIM:2024:2330, C/03/329579 KGZA 24-111.

¹¹ ECLI:NL:RBOBR:2024:3440, C/01/405707 / KG ZA 24-370.

¹² Gepubliceerd op 2 september 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:3852, C/01/405128 / KG ZA 24-310.

¹³ Zie overweging 4.5 uit het vonnis van de Rechtbank Oost-Brabant van 19 juli 2024 waarin verwezen wordt naar het door het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden in zijn arrest van 10 juli 2023 aangelegd toetsingskader.

gewogen¹⁴. Een kort geding procedure is, vanwege de aangevoerde spoedeisendheid, naar zijn aard niet geschikt om de veelal uitgebreide relevante wetenschappelijke en technische feiten, omstandigheden en bewijsmiddelen volledig en naar juiste waarde te kunnen beoordelen. Een bodemprocedure is daarvoor meer geschikt, omdat er in een dergelijke procedure meer tijd is om de wetenschappelijke en technische aspecten te doorgronden en omdat daarin bovendien naar verwachting rekening zal worden gehouden met de recente Hofuitspraken die handvatten bieden voor de rechterlijke toetsing en de omvang daarvan. Het is voornamelijk afwachten wanneer het tot een dergelijke bodemprocedure komt.

Voorzorgsbeginsel

Met de op 23 mei 2024 ingediende motie (Kamerstuk 27 858, nr. 661) door de leden Holman (NSC) en Van Campen (VVD) wordt de regering verzocht om, in samenwerking met het Ctgb, tot een formulering en verduidelijking te komen van het begrip voorzorgsbeginsel.

Het voorzorgsbeginsel komt in maatschappelijke discussies over potentiële risico's regelmatig aan de orde, waarbij wordt opgeroepen om bepaalde zaken te verbieden vanwege wetenschappelijke onzekerheid over potentiële risico's en tegelijkertijd wordt gewezen op de maatschappelijke gevolgen van een dergelijk verbod en de proportionaliteit ervan gezien dezelfde wetenschappelijke onzekerheid. De Europese Commissie legt het voorzorgsbeginsel als volgt uit: *Het voorzorgsbeginsel is een benadering van risicomanagement waarbij, als een bepaald beleid of handeling mogelijk schade kan veroorzaken aan de bevolking of het milieu en indien er nog geen wetenschappelijke overeenkomst over de kwestie bestaat, het beleid of de actie in kwestie niet mag worden uitgevoerd*¹⁵. Het voorzorgsbeginsel is vermeld in artikel 191 van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, waarin wordt aangegeven dat het Europese milieubeleid is berust op verschillende beginselen, waaronder het voorzorgsbeginsel. Het doel van het voorzorgsbeginsel is, zoals de Europese Commissie heeft vastgesteld¹⁶, om een hoog niveau van bescherming te bereiken door preventieve maatregelen te nemen. Om mens, dier en milieu te beschermen heeft de Europese Unie het recht om het door haar wenselijk geachte beschermingsniveau vast te stellen. De toepassing van het voorzorgsbeginsel is volgens de Mededeling van de Europese Commissie¹⁷ alleen gerechtvaardigd wanneer aan drie noodzakelijke voorwaarden is voldaan: (1) de bepaling van de potentieel schadelijke gevolgen, (2) de evaluatie van de beschikbare wetenschappelijke gegevens en (3) de evaluatie van de mate van wetenschappelijke onzekerheid. Hieronder ga ik in op de wijze waarop het voorzorgsbeginsel wordt gehanteerd in de context van gewasbeschermingsmiddelen.

De Europese gewasbeschermingsmiddelenverordening (Verordening (EG) nr. 1107/2009) is gestoeld op het voorzorgsbeginsel. Gewasbeschermingsmiddelen en werkzame stoffen daarin kunnen een risico zijn voor mens, dier en milieu. Daarom verbiedt de verordening de handel in en het

¹⁴ Zie overweging 4.9 in de uitspraak van 19 juli 2024 en overweging 4.17 van de uitspraak van 23 augustus 2024, beide van de Rechtbank Oost-Brabant waarin bevindingen van de Gezondheidsraad en het RIVM worden gevolgd. In overwegingen 5.14 en 5.19–5.21 van de uitspraak van de Rechtbank Limburg van 8 mei 2024 daarentegen worden, naast verwijzing naar een studie uit Ecuador, de bevindingen van de Gezondheidsraad en het RIVM echter anders gewogen dan later door de Rechtbank Oost-Brabant als in aangehaalde twee zaken. De uitspraak in hoger beroep tegen aangehaalde uitspraak van de Rechtbank Limburg wordt afgewacht.

¹⁵ Voorzorgsbeginsel (europa.eu)

¹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/the-precautionary-principle.html>

¹⁷ EUR-Lex - 52000DC0001 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, tenzij deze zijn toegelaten. De door de Europese Commissie genoemde noodzakelijke voorwaarden zijn opgenomen in de door de verordening voorgeschreven procedure voor de goedkeuring en toelating van werkzame stoffen, respectievelijk middelen.

Om een toelating te verkrijgen dient een aanvrager, conform de verordening gewasbeschermingsmiddelen, aan de hand van een omvangrijk aanvraagdossier aan te tonen dat de werkzame stof en het middel voldoet aan de wettelijk vastgelegde goedkeurings- of toelatingseisen en daarmee veilig voor mens, dier en milieu kan worden toegepast. Dit betekent niet dat er geen risico's meer kunnen optreden, maar dat deze risico's acceptabel zijn conform het gewenste beschermingsniveau van de samenleving, zoals vervat in de wettelijke eisen. Het aanvraagdossier wordt aan de hand van geharmoniseerde richtsnoeren beoordeeld door de hiervoor aangewezen onafhankelijke instanties (EFSA en de lidstaten voor de werkzame stof en de lidstaten voor de middelen). Het (stof)dossier bevat naast de verplichte, aan te leveren wetenschappelijke informatie en studies ook alle beschikbare wetenschappelijke literatuur. Hierdoor wordt een zo breed mogelijk beeld gecreëerd van mogelijke risico's waarop de onafhankelijke instanties vervolgens tot een wetenschappelijke consensus kunnen komen, waarbij ook eventuele wetenschappelijke onzekerheid wordt meegewogen. Wanneer niet wordt aangetoond dat een stof of middel aan de vereisten voldoet, dan worden deze niet goedgekeurd of toegelaten.

Het EU Hof wijst er in de (hierboven beschreven) recente arresten op dat een nationale beoordelingsautoriteit (in Nederland het Ctgb), gelet op het voorzorgsbeginsel, gebruik mag – en in bepaalde gevallen zelfs moet – maken van de op het moment van beoordeling beschikbare relevante en betrouwbare wetenschappelijke en technische kennis, als bij de eerdere beoordeling daarmee geen rekening is gehouden en daaruit een onaanvaardbaar risico voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu blijkt. Daarmee heeft het Hof de wijze waarop het voorzorgsbeginsel vervat is in de verordening verder verduidelijkt. Het Ctgb heeft de werkwijze hierop aangepast.

Goedgekeurde werkzame stoffen en toegelaten middelen worden periodiek herbeoordeeld, waarbij nieuwe informatie en inzichten worden gebruikt om te bepalen of zij nog steeds aan de veiligheidsvereisten – die zich in de loop der tijd mogelijk ook verder hebben ontwikkeld – voldoen. Ook daarbij komt het voorzorgsbeginsel tot uiting: geen goedkeuring of toelating als niet is aangetoond dat een stof of middel aan de eisen voldoet.

Nieuwe relevante wetenschappelijke publicaties over een stof of middel kunnen ook aanleiding zijn voor een tussentijdse herbeoordeling van een stof of middel. De Europese Commissie (voor stoffen) of het Ctgb (voor middelen) beoordelen dan of deze informatie aanleiding geeft tot het ingrijpen in de goedkeuring van stoffen of de toelating van middelen. Dit kan leiden tot het voorschrijven van aanvullende beschermende maatregelen, het aanpassen of zelfs intrekken van de goedkeuring van stoffen of de toelating van middelen. Het kan ook het geval zijn dat nieuwe informatie niet direct de brede wetenschappelijke consensus over specifieke stoffen of middelen doet wijzigen, maar wel leidt tot het uitzetten van nader onderzoek of tot een inzet om de Europese veiligheidsvereisten of beoordelingsmethodieken verder te verbeteren. Deze systematiek is in lijn met de Mededeling van de Europese Commissie over de toepassing van het voorzorgsbeginsel, die aangeeft dat er naast bindende maatregelen (zoals een verbod) ook andere handelingsmogelijk-

heden zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval geweest bij de wetenschappelijke informatie over mogelijke gezondheidseffecten voor omwonenden, waarover de Gezondheidsraad in 2020 een advies heeft uitgebracht. Daarin concludeert de Gezondheidsraad dat het vooralsnog onzeker is in hoeverre de (extra) blootstelling aan chemische gewasbeschermingsmiddelen die telers, hun gezinnen en omwonenden in ons land ondervinden door hun werk of vanuit de woonomgeving, resulteert in een hoger gezondheidsrisico. De Gezondheidsraad adviseerde het voorzorgsbeginsel toe te passen en de inzet op verduurzaming van gewasbescherming te intensiveren, nader onderzoek te laten uitvoeren en de toelatingsprocedure te verbeteren. Het kabinet gaf daar invulling aan door binnen het uitvoeringsprogramma van de Toekomstvisie gewasbescherming 2030 te werken aan de beoogde omslag in het landbouwsysteem naar weerbare planten en teeltsystemen, waardoor de afhankelijkheid van gewasbeschermingsmiddelen wordt verminderd. Met de inzet van alle partijen – zowel de overheid als de landbouwsector en het bedrijfsleven rond gewasbescherming – worden acties uitgevoerd zoals de intensivering van het wetenschappelijk onderzoek naar innovatieve teeltsystemen en het uitvoeren van pilotprojecten om innovatieve teeltconcepten en precisie-landbouwtechnieken in de praktijk te brengen.

Binnen het regeerprogramma van dit kabinet is opgenomen dat de Rijkstaken van het uitvoeringsprogramma bij de Toekomstvisie gewasbescherming 2030 voortgezet zullen worden. Verder is een onderzoeksprogramma over omwonenden opgezet (Kamerstuk 27 878, nr. 653) waarbinnen eveneens wordt gewerkt aan verbeteringen van het beoordelingskader.

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
F.M. Wiersma