

ECLI:NL:HR:2022:1032

Instantie	Hoge Raad
Datum uitspraak	08-07-2022
Datum publicatie	08-07-2022
Zaaknummer	21/00799
Formele relaties	Conclusie: ECLI:NL:PHR:2022:182, Gevolgd In cassatie op : ECLI:NL:GHDHA:2020:2173, (Gedeeltelijke) vernietiging met verwijzen
Rechtsgebieden	Civiel recht
Bijzondere kenmerken	Cassatie
Inhoudsindicatie	Art. 78 Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Art. 14 Richtlijn 2009/128/EG. Art. 27b Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Is verbod op professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten land- en tuinbouw onverbindend?
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

HOGE RAAD DER NEDERLANDEN

CIVIELE KAMER

Nummer 21/00799

Datum 8 juli 2022

ARREST

In de zaak van

DE STAAT DER NEDERLANDEN (Ministerie voor Infrastructuur en Waterstaat),
zetelende te Den Haag,

EISER tot cassatie,

hierna: de Staat,

advocaat: M.W. Scheltema,

tegen

1. DE NEDERLANDSE STICHTING VOOR FYTOFARMACIE NEFYTO,
gevestigd te Den Haag,

2. DE VERENIGING ARTEMIS,

gevestigd te 's-Gravenzande, gemeente Westland,

VERWEERSTERS in cassatie,

hierna gezamenlijk: Nefyto c.s.,

niet verschenen.

1. Procesverloop

Voor het verloop van het geding in feitelijke instanties verwijst de Hoge Raad naar:

- a. de vonnissen in de zaak C/09/542226/ HA ZA 17-1149 van de rechtbank Den Haag van 14 maart 2018 en 16 januari 2019;
- b. het arrest in de zaak 200.260.953/01 van het gerechtshof Den Haag van 24 november 2020.

De Staat heeft tegen het arrest van het hof beroep in cassatie ingesteld.

Tegen Nefyto c.s. is verstek verleend.

De conclusie van de Advocaat-Generaal G. Snijders strekt tot vernietiging van het arrest van het hof en tot verwijzing van de zaak naar een ander hof ter verdere behandeling en beslissing.

2 Uitgangspunten en feiten

2.1 In cassatie kan van het volgende worden uitgegaan.

(i) Bij Nefyto c.s. zijn bedrijven aangesloten die onder meer in Nederland gewasbeschermingsmiddelen op de markt brengen.

(ii) Bij Koninklijk Besluit van 9 maart 2016¹ (hierna: het Besluit) is het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden² (hierna: Bgb) aldus gewijzigd, dat het professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de land- en tuinbouw niet meer is toegestaan vanaf 1 april 2016 op verharde oppervlakken en vanaf 1 november 2017 op alle oppervlakken. Deze wijziging van het Besluit wordt hierna aangeduid als 'het verbod'.

(iii) Art. 27b lid 2 Bgb voorziet in de mogelijkheid om uitzonderingen te maken op het verbod en luidt:

“[Het verbod] is niet van toepassing in bij ministeriële regeling aan te wijzen gebieden of omstandigheden voor zover het een toepassing van een gewasbeschermingsmiddel betreft:

- a. die noodzakelijk is voor een veilige exploitatie van bedrijfsmatige activiteiten of inrichtingen;
- b. die noodzakelijk is voor de bescherming van de gezondheid van mens of dier of van het milieu; of
- c. op specifieke terreinen voor recreatieve doeleinden of voor het beoefenen van sport die vanwege hun aard of omvang redelijkerwijze niet op een andere wijze kunnen worden onderhouden.”

(iv) In hoofdstuk 8 van de Regeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden³ zijn daadwerkelijk uitzonderingen op het verbod gemaakt.

2.2 Nefyto c.s. vorderen een verklaring voor recht, primair dat het Besluit een wettelijke grondslag ontbeert en daarom onverbindend is, en subsidiair dat het Besluit, voor zover het een verbod oplegt op het professionele gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw, in strijd is met art. 34 VWEU, en daarom onverbindend is.

2.3 De rechtbank heeft de vorderingen van Nefyto c.s. afgewezen.⁴

2.4 Het hof heeft het vonnis van de rechtbank vernietigd en voor recht verklaard dat het Besluit een wettelijke grondslag ontbeert en onverbindend is.⁵ Het hof heeft daartoe onder meer het

volgende overwogen.

“5.4 (...) Uit artikel 193 VWEU volgt niet méér dan dat de Staat een nationale wettelijke grondslag kan creëren voor de bevoegdheid van de regering om een algemeen verbindend voorschrift uit te vaardigen. De vraag of er binnen een lidstaat ook daadwerkelijk een (wetgevend) orgaan bevoegd is tot het nemen van dergelijke verdergaande maatregelen en zo ja welk orgaan dat is, blijft een kwestie van nationaal staatsrecht. Het antwoord op de vraag of de regering bevoegd is een algemeen verbindend voorschrift zoals het Besluit vast te stellen hangt daarom af van de vraag of daarvoor in de nationale wetgeving een grondslag is te vinden. Indien die grondslag ontbreekt, moet de conclusie zijn dat het Besluit een wettelijke grondslag ontbeert. (...)”

5.5 (...) Artikel 80a [Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (hierna: Wgb)] en artikel 12 [Richtlijn 2009/128/EG (hierna: de Richtlijn)] bieden slechts een grondslag voor het nemen van risicobeheersmaatregelen in specifieke, nader omschreven gebieden. Het Besluit heeft een veel bredere strekking en is dus van een andere orde dan de maatregelen waarvoor artikel 80a Wgb een grondslag biedt. Weliswaar kunnen de in artikel 12 Richtlijn genoemde gebieden ook worden bestreken door het Besluit, maar vanwege het geheel andersoortige karakter van het Verbod brengt die min of meer toevallige omstandigheid niet mee dat moet worden geoordeeld dat het Besluit op artikel 80a Wgb is gebaseerd. In de Nota van Toelichting bij het Besluit is in dit verband terecht opgemerkt dat het gebruiksverbod verder gaat dan de gebiedsgerichte (minimum) eisen van de artikelen 11 en 12 van de Richtlijn. Het gegeven dat het Verbod ook de in artikel 12 van de Richtlijn genoemde gebieden omvat kan daarom niet leiden tot de conclusie dat het Besluit op artikel 12 Richtlijn en artikel 80a Wgb is gebaseerd.

5.6 Artikel 14 van de Richtlijn verplicht lidstaten maatregelen te nemen om bestrijding met een lage pesticideninzet te bevorderen en voorrang te geven aan niet-chemische methoden. Het tweede lid bepaalt niet meer dan dat lidstaten de noodzakelijke voorwaarden scheppen, of steun verlenen voor het in de praktijk brengen van geïntegreerde gewasbescherming. Het artikel legt daarmee de algemene beginselen van geïntegreerde gewasbescherming vast, maar voorziet niet in een verbod zoals in het Besluit is neergelegd. In de Nota van Toelichting bij het Besluit is terecht opgemerkt dat “met betrekking tot artikel 14 (van de Richtlijn) kan worden geredeneerd dat het gebruiksverbod daar niet expliciet uit voortvloeit.” Op zichzelf is juist dat, zoals de Staat heeft aangevoerd, artikel 14 Richtlijn de lidstaat de keuze laat ten aanzien van de te nemen maatregelen, maar dat laat onverlet dat, zoals de rechtbank terecht overwoog, artikel 14 Richtlijn betrekking heeft op het verlagen van pesticideninzet en niet op een verbod op professioneel gebruik buiten de land- en tuinbouw. Artikel 78 Wgb verwijst slechts naar artikel 14 van de Richtlijn en heeft dus geen verder strekkende werking. Artikel 78 Wgb en artikel 14 Richtlijn bieden dan ook geen grondslag voor een verbod zoals door het Besluit in het leven is geroepen.

5.7 Dit betekent dat noch in artikel 78, noch in artikel 80a Wgb een grondslag is te vinden voor het Besluit. Zoals hiervoor reeds is overwogen, biedt artikel 193 VWEU, anders dan de rechtbank oordeelde, geen zelfstandige of aanvullende grondslag voor een door de regering vast te stellen algemeen verbindend voorschrift. Een andere opvatting zou de artikelen 78 en 80a Wgb ook overbodig maken voor de wel door die artikelen bestreken gevallen. De conclusie is dan ook dat een deugdelijke grondslag voor het Besluit ontbreekt. Het gegeven dat de Europese Commissie het Besluit en het Verbod gerechtvaardigd en in overeenstemming met het Unierecht acht, zoals de Staat heeft aangevoerd, heeft voor de interne bevoegdheid van de regering om een algemeen verbindend voorschrift uit te vaardigen zoals het Besluit, dan ook geen relevantie zolang er in de Wgb geen basis voor een dergelijk algemeen verbindend voorschrift is te vinden.”

3 Beoordeling van het middel

- 3.1.1 Met onderdeel 2.2.1 van het middel bestrijdt de Staat het oordeel van het hof (in rov. 5.5 en 5.6) dat art. 78 Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (hierna: Wgb) en art. 14 Richtlijn 2009/128/EG⁶ (hierna: Richtlijn) geen grondslag bieden voor het verbod. Omdat art. 27b lid 2 van het Besluit en de Regeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden uitzonderingen op het verbod bevatten en, zoals de Staat heeft gesteld en het hof in het midden heeft gelaten, het verbod een beperkte strekking heeft, valt niet in te zien waarom het Besluit niet op art. 14 Richtlijn in combinatie met art. 78 Wgb gebaseerd kan worden. Het hof heeft aldus immers in het midden gelaten of het verbod evenredig, proportioneel en noodzakelijk dan wel nuttig is om de doelstellingen van de Richtlijn te verwezenlijken, aldus het onderdeel.
- 3.1.2 Art. 78 Wgb houdt in dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over juist gebruik van biociden of geïntegreerde gewasbescherming overeenkomstig art. 14 Richtlijn en art. 55 Verordening (EG) 1107/2009⁷ (hierna: de Verordening Gewasbescherming). Art. 55 Verordening Gewasbescherming bepaalt dat gewasbeschermingsmiddelen op juiste wijze gebruikt moeten worden en dat een juist gebruik onder meer inhoudt dat de beginselen van goede gewasbeschermingspraktijken worden toegepast. Dit voorschrift strekt er onder meer toe een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu te waarborgen.⁸ Art. 14 lid 1 Richtlijn, waarnaar verwezen wordt in art. 55 Verordening Gewasbescherming, bepaalt, voor zover hier van belang, dat de lidstaten alle nodige maatregelen nemen om bestrijding met lage inzet van pesticiden te bevorderen, waarbij zij waar mogelijk voorrang geven aan niet-chemische methoden, zodat professionele gebruikers van pesticiden overschakelen op praktijken en producten die het laagste risico voor de gezondheid van de mens en het milieu opleveren. Art. 2 lid 3 Richtlijn houdt in dat de bepalingen van de Richtlijn voor de lidstaten geen beletsel vormen om het voorzorgbeginsel toe te passen bij het beperken of verbieden van het gebruik van pesticiden onder bepaalde omstandigheden of in bepaalde gebieden. Doelstelling van de Richtlijn is de menselijke gezondheid en het milieu te beschermen tegen de risico's die mogelijk samenhangen met het gebruik van pesticiden; de Richtlijn biedt aan de lidstaten een flinke ruimte om de noodzakelijke nadere uitvoeringsmaatregelen af te stemmen op hun specifieke geografische, landbouw- en klimaatsituatie.⁹ De Richtlijn is mede gebaseerd op de overweging dat het aquatisch milieu bijzonder kwetsbaar is voor pesticiden en dat daarom bijzondere aandacht besteed moet worden aan het vermijden van verontreiniging van het oppervlaktewater en het grondwater, en het gebruik van pesticiden in onder meer gebieden bestemd voor de onttrekking van drinkwater en op verharde of zeer doorlatende oppervlakten, zoveel mogelijk dient te worden beperkt of achterwege dient te worden gelaten.¹⁰ Voorts ligt aan de Richtlijn ten grondslag dat in gebieden waar een groot risico van blootstelling aan pesticiden bestaat, het gebruik daarvan tot een minimum dient te worden beperkt of verboden dient te worden.¹¹
- 3.1.3 Uit hetgeen hiervoor is weergegeven over het doel en de strekking van de Richtlijn volgt dat onder de in art. 14 Richtlijn gebruikte aanduiding 'alle nodige maatregelen' ook een verbod kan worden begrepen, mits de reikwijdte van het verbod niet ruimer is dan strookt met de doelstellingen van de Richtlijn. Art. 78 Wgb, dat strekt tot implementatie van art. 14 Richtlijn, moet dienovereenkomstig worden uitgelegd. Omdat een verbod, een inbreuk kan maken op het vrije verkeer van goederen in de zin van art. 34 VWEU, is een verbod slechts gerechtvaardigd in de zin van art. 36 VWEU, indien het noodzakelijk, geschikt en evenredig is.¹²
- 3.1.4 Het in het Besluit vervatte verbod op professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de land- en tuinbouw is getroffen ter uitvoering van art. 14 Richtlijn, waarbij gebruik is gemaakt van de vrije beleidsruimte daarin om alle nodige maatregelen te treffen om een lage inzet van chemische bestrijdingsmiddelen te bevorderen.¹³ Het gaat niet om een algeheel verbod op chemische gewasbeschermingsmiddelen, maar om maatregelen om een geïntegreerde gewasbescherming te realiseren en vermijdbaar gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen daadwerkelijk te voorkomen, aldus de nota van toelichting.¹⁴ In de nota van toelichting is aandacht besteed aan de noodzakelijkheid, geschiktheid en evenredigheid van het verbod.¹⁵ De toelichting houdt onder meer in dat de maatregelen die sinds de jaren

negtig zijn genomen, niet hebben geleid tot het voorkomen of minimaliseren van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, en evenmin tot het verdwijnen van 'normoverschrijdingen' door te hoge concentraties glyfosaat in het oppervlaktewater. Het verbod is niet beperkt tot glyfosaat onder meer omdat in dat geval de verboden werkzame stof kan worden vervangen door een andere potentieel schadelijke stof, aldus de toelichting.

- 3.1.5 Uit hetgeen hiervoor in 3.1.3 en 3.1.4 is overwogen volgt dat onderdeel 2.2.1 terecht klaagt dat het hof, bij de beoordeling van de vraag of art. 78 Wgb grondslag biedt voor het verbod op professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de land- en tuinbouw, geen aandacht heeft geschonken aan (a) de uitzonderingen op dat verbod op de voet van art. 27b lid 2 Bgb en (b) de stellingen van de Staat dat (i) het Besluit een beperkte invloed heeft gehad op de totale verkoop van gewasbeschermingsmiddelen, (ii) het Besluit een beperkt aantal middelen en werkzame stoffen raakt, (iii) het Besluit noodzakelijk en evenredig is met het oog op de bescherming van de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater, (iv) het Besluit bijdraagt aan de waterkwaliteit en een uitwerking van het voorzorgsbeginsel vormt en (v) er betaalbare alternatieven bestaan voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen dat onder de reikwijdte van het verbod valt en dat beperking van het verbod tot bepaalde werkzame stoffen zou leiden tot een ongewenst substitutie-effect. Het hof heeft, door dit een en ander niet in zijn beoordeling te betrekken, blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting of zijn oordeel ontoereikend gemotiveerd.
- 3.1.6 Het slagen van onderdeel 2.2.1 brengt mee dat onderdeel 2.2.2 geen behandeling behoeft.
- 3.2.1 Onderdeel 2.4.1 betoogt dat het hof (in rov. 5.5) ten onrechte heeft geoordeeld dat art. 80a Wgb en art. 12 Richtlijn geen grondslag bieden voor het Besluit. Het Besluit had in ieder geval niet onverbindend kunnen worden verklaard voor zover het betrekking heeft op de in art. 12 Richtlijn bedoelde gebieden, omdat art. 80a Wgb in combinatie met art. 12 Richtlijn een toereikende grondslag biedt voor het verbod voor zover het betrekking heeft op die gebieden.
- 3.2.2 Het slagen van onderdeel 2.2.1 brengt mee dat de onderdelen 2.4.1 en 2.4.2 geen behandeling behoeven. Zo nodig kan na cassatie en verwijzing onderzocht worden of art. 80a Wgb een grondslag biedt voor het verbod voor zover het betrekking heeft op de in art. 12 Richtlijn bedoelde gebieden.
- 3.3.1 Onderdeel 2.5 klaagt dat het hof (in rov. 5.4) heeft miskend dat voor zover het Besluit verder gaat dan de Europese eisen van de art. 11, 12 en 14 Richtlijn, art. 193 VWEU een grondslag voor het Besluit kan bieden.
- 3.3.2 De klacht faalt omdat juist is het oordeel van het hof dat art. 193 VWEU niet rechtstreeks een grondslag biedt voor de bevoegdheid van de regering om een algemeen verbindend voorschrift zoals het Besluit vast te stellen.
- 3.4 Onderdeel 2.6 heeft naast onderdeel 2.2.1 geen zelfstandige betekenis en behoeft daarom geen behandeling.

4 Beslissing

De Hoge Raad:

- vernietigt het arrest van het gerechtshof Den Haag van 24 november 2020;
- verwijst het geding naar het gerechtshof Amsterdam ter verdere behandeling en beslissing;
- veroordeelt Nefyto c.s. in de kosten van het geding in cassatie, tot op deze uitspraak aan de zijde van de Staat begroot op € 1.030,01 aan verschotten en € 2.600,-- voor salaris, vermeerderd met de

wettelijke rente over deze kosten indien Nefyto c.s. deze niet binnen veertien dagen na heden hebben voldaan.

Dit arrest is gewezen door de vicepresident M.V. Polak als voorzitter en de raadsheren C.E. du Perron, F.J.P. Lock, A.E.B. ter Heide en G.C. Makkink, en in het openbaar uitgesproken door de raadsheer H.M. Wattendorff op 8 juli 2022.

¹ Besluit van 9 maart 2016 tot wijziging van het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden in verband met het niet toestaan van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw, Stb. 2016, 112.

² Besluit van 5 september 2007, houdende nadere regels omtrent gewasbeschermingsmiddelen en biociden, Stb. 2007, 334.

³ Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 26 september 2007, nr. TRCJZ/2007/3100, houdende nadere regels omtrent gewasbeschermingsmiddelen en biociden, Stcrt. 2007, 188, p. 16.

⁴ Rechtbank Den Haag 16 januari 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:115.

⁵ Gerechtshof Den Haag 24 november 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:2173. Rechtbank Den Haag 16 januari 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:115. Gerechtshof Den Haag 24 november 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:21

⁶ Richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden, PbEU 2009, L 309/71.

⁷ 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, L 309/1.

⁸ Zie de considerans van de Verordening Gewasbescherming punt (35).

⁹ Zie Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden, COM(2006) 373 def., p. 10, en de considerans van de Richtlijn punt (22).

¹⁰ Zie de considerans van de Richtlijn punt (15).

¹¹ Zie de considerans van de Richtlijn punt (16).

¹² Zie onder meer HvJEU 1 juli 2014, zaak C-573/12, ECLI:EU:C:2014:2037 (Ålands Vindkraft), punt 76.

¹³ Nota van toelichting bij het Besluit, Stb. 2016, 112, p. 9.

¹⁴ Nota van toelichting bij het Besluit, Stb. 2016, 112, p. 6.

¹⁵ Nota van toelichting bij het Besluit, Stb. 2016, 112, p. 11-22.
