

LTB 2024/4

Gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij lelieteelt - een eindig verhaal?

Mr. G.J.M. de Jager, datum 14-12-2023

Datum	14-12-2023
Auteur	Mr. G.J.M. de Jager ^[1]
JCDI	JCDI:ADS935815:1
Vakgebied(en)	Belastingrecht algemeen (V)

Soms zijn er vonnissen in kort geding die het landelijke nieuws halen. Het vonnis van de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Nederland van 12 juni 2023 (ECLI:NL:RBNNE:2023:2333) was er zo een. In dit vonnis verbood de voorzieningenrechter een lelieteler om goedgekeurde, niet-biologische gewasbeschermingsmiddelen te gebruiken. Dat vonnis werd op 10 juli 2023 in hoger beroep door het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden grotendeels vernietigd, maar ook het hof laat in zijn arrest ruimte voor een beperking om goedgekeurde, niet-biologische gewasbeschermingsmiddelen toe te passen (ECLI:NL:GHARL:2023:6083). Inmiddels is ook een derde vonnis in kort geding verschenen.

De zaken draaien om de vermeende neurodegeneratieve gevolgen die samenhangen met het gebruik van niet-biologische gewasbeschermingsmiddelen. Voor de leesbaarheid van deze bijdrage zal hierna enkel over 'gewasbeschermingsmiddelen' worden gesproken.

De wijze waarop de civiele rechters oordelen is het bespreken waard. Moet de sector zich gaan aanpassen, zijn er oplossingen en wat nu als de gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt voor de teelt van voedsel? Op die vragen en nog het nodige meer, zal in deze bijdrage worden ingegaan.

Wat speelde en wat werd gevorderd?

Eisers in de zaak die heeft geleid tot het vonnis van 12 juni 2023 zijn omwonenden van percelen die worden gebruikt voor de teelt van lelies. Op de percelen is een spuitvrije zone aangebracht, bestaande uit meerdere stroken grond waarop maïs, gras en biologische lelies worden verbouwd. Er is ook bloemenweide. De gangbare lelieteelt kan in beginsel niet ieder jaar op hetzelfde perceel plaatsvinden. Deze teelt kenmerkt zich verder door een intensief gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Elke week moet er met gewasbeschermingsmiddelen gespoten worden. Omdat er geen specifieke gewasbeschermingsmiddelen voor de lelieteelt zijn, wordt hierbij gebruikgemaakt van gewasbeschermingsmiddelen voor voedselgewassen (met name gewasbeschermingsmiddelen voor aardappels). Vaak worden daarbij verschillende gewasbeschermingsmiddelen door elkaar gebruikt (een zogenoemde cocktail), al dan niet onder toevoeging van bindmiddelen (voor een snelle binding van het middel op het gewas). Gewasbeschermingsmiddelen mogen in Nederland worden gebruikt na goedkeuring door het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb), op basis van de Wet gewasbeschermingsmiddelen (Wgb).

De omwonenden vorderen dat het het bedrijf wordt verboden op de percelen waar zij dicht bij in de buurt wonen gewasbeschermingsmiddelen toe te (laten) passen. Zij leggen aan hun vorderingen ten grondslag dat het bedrijf zich jegens hen schuldig maakt aan (dreigend) onrechtmatig handelen. Die onrechtmatigheid bestaat eruit dat het bedrijf gewasbeschermingsmiddelen gebruikt/zal gaan gebruiken op de percelen,

waardoor zij (gezondheids)schade (zullen) lijden. De voor het gebruik van de voor lelieteelt noodzakelijke hoeveelheden gewasbeschermingsmiddelen op deze percelen leveren i) een inbreuk op een recht op en ii) zijn een handelen in strijd met een wettelijke plicht en iii) betreffen handelen met hetgeen volgens ongeschreven regels in het maatschappelijke verkeer betamelijk wordt geacht. Bij de laatste onrechtmatigheidsgrondslag is sprake van gevaarstelling, zoals bedoeld in HR 5 november 1965 (ECLI:NL:HR:1965:AB7079 (*Kelderluik*)). De schade van de omwonenden, zo stellen zij, bestaat uit fysiek letsel en economische schade.

Het bedrijf verweert zich met de stelling dat de omwonenden geen spoedeisend belang hebben. Dit, omdat de teelt al is begonnen (de leliebollen zijn geplant) en er wordt gespoten. In een bodemprocedure kan worden bepaald of sprake is van onrechtmatig handelen dat tot schadevergoeding moet leiden. Het bedrijf betwist overigens dat het onrechtmatig handelt en ziet verder ook geen causaal verband tussen zijn handelen en de schade, zou er van schade al sprake zijn. Verder zegt het bedrijf toe dat het in 2024 geen lelies op de betrokken percelen zal telen. Het bedrijf wijst op de voorzorgsmaatregelen die het treft om te voorkomen dat de vermeende gevolgen zullen intreden. Toewijzing van de vordering van de omwonenden zal voor het bedrijf een schadepost van meer dan € 1,2 miljoen betekenen.

Het oordeel van de voorzieningenrechter in eerste aanleg

De voorzieningenrechter acht de zaak voldoende spoedeisend. Uit de feiten volgt, aldus de voorzieningenrechter, dat het bedrijf nog het gehele teeltseizoen gewasbeschermingsmiddelen zal gebruiken en dat alleen al maakt dat er voldoende spoedeisend belang is. Dat is precies ook de reden waarom in een latere zaak de voorzieningenrechter een vordering tot een verbod op het toepassen van gewasbeschermingsmiddelen afwijst. In die zaak was het teeltseizoen nagenoeg voorbij, zodat het risico op de neurodegeneratieve gevolgen er niet meer was. Dat volgt uit het vonnis van de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Nederland van 2 oktober 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:3994.

In de eerste zaak wijst de voorzieningenrechter de vordering van de omwonenden toe. De voorzieningenrechter baseert zijn oordeel op art. 4 lid 3 Verordening (EG) nr. 1107/2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen. Dat artikel schrijft voor dat een gewasbeschermingsmiddel geen onmiddellijk of uitgesteld schadelijk effect op de gezondheid van de mens of die van dieren mag hebben. Er mag geen sprake zijn van een onaanvaardbaar risico voor mens en/of dier. Op basis van de door eisers gepresenteerde internationale onderzoeken kan volgens de voorzieningenrechter niet worden uitgesloten dat het gebruik van (een cocktail van) een aantal gewasbeschermingsmiddelen een onaanvaardbaar schadelijk effect kan hebben op de gezondheid van omwonenden. Het wekelijks spuiten van dergelijke middelen in de lelieteelt op enkele tientallen meters van de omwonenden is volgens hem dan ook onrechtmatig en dit ondanks het feit dat de gewasbeschermingsmiddelen goedgekeurd zijn. Het bedrijf moet per direct stoppen met het gebruik van de gewasbeschermingsmiddelen voor de lelieteelt.

Het oordeel van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden

Art. 2a Wgb (zorgplicht)

In het hoger beroep van het bedrijf leggen eisers vervolgens ook nog art. 2a Wgb aan hun vordering ten grondslag. Dat artikel strekt ertoe dat eenieder verplicht is op zorgvuldige wijze om te gaan met gewasbeschermingsmiddelen en de restanten daarvan. De zorgvuldigheid houdt, aldus dit artikel, in ieder geval in dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten gevaar ontstaat of kan ontstaan voor een mens, voor een dier of voor planten waarvan de instandhouding gewenst is, voor de bodem of voor het water, verplicht is dergelijk handelen achterwege te laten, tenzij zulks in redelijkheid niet van hem kan worden gevergd. Deze zorgplicht strekt, aldus eisers, ook tot bescherming van hun belang en wordt geschonden. Dit, omdat redelijkerwijs vaststaat dat zij gevaar lopen.

Het hof ziet dat anders. Art. 2a Wgb is de implementatie van art. 13 van de Europese richtlijn duurzaam gebruik (Richtlijn 2009/128/EG). Art. 13 van die richtlijn (de naam zegt het al) ziet enkel op het hanteren en de opslag van pesticiden en de behandeling van de verpakkingen en restanten ervan. Daarmee ziet het, aldus het hof, op het voorkomen van milieuschade door handelingen anders dan de toepassing door professionele gebruikers en niet op de (gezondheids)effecten van deze toepassing.

Art. 4 Verordening (EG) nr. 1107/2009 (goedkeuringscriteria)

Vervolgens komt het hof dan toe aan de vraag die ook de voorzieningenrechter in eerste aanleg heeft behandeld. Volgt uit Verordening (EG) nr. 1107/2009 een voldoende basis om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen ten behoeve van (in dit geval) de lelieteelt te verbieden?

Meteen wordt al duidelijk dat het hof een direct verband niet aanwezig acht. Art. 4 lid 3 van Verordening (EG) nr. 1107/2009 bevat de goedkeuringscriteria voor gewasbeschermingsmiddelen. Als zodanig zijn dat geen bepalingen, lees: normen, waarop een direct beroep door omwonenden mogelijk is. Bovendien zijn de gewasbeschermingsmiddelen in kwestie goedgekeurd.

Daarmee is echter niet alles gezegd. Het draait vervolgens om de vraag of het voorzorgsbeginsel niet maakt dat het gebruik van de gewasbeschermingsmiddelen alsnog moet worden verboden. Het Europese voorzorgsbeginsel is neergelegd in art. 7 van Verordening (EG) nr. 178/2002, de algemene levensmiddelenverordening.

Het eerste lid van dat artikel strekt tot het volgende. In specifieke situaties waarin na beoordeling van de beschikbare informatie de mogelijkheid van schadelijke gevolgen voor de gezondheid is geconstateerd, maar er nog wetenschappelijke onzekerheid heerst, kunnen voorlopige maatregelen voor risicomanagement worden vastgesteld. Dit, in afwachting van nadere wetenschappelijke gegevens ten behoeve van een vollediger risicobeoordeling.

Volgens het tweede lid van dit artikel zijn de net bedoelde maatregelen evenredig en mogen zij de handel niet meer dan nodig beperken. Hieruit volgt dus, aldus het hof, dat het voorzorgsbeginsel niet onbeperkt is. Alle risico's kunnen weliswaar bij een vergaande beperking van (in dit geval) gebruik van gewasbeschermingsmiddelen worden voorkomen, maar dat leidt tot onwerkbaar situaties. Het hof gaat vervolgens wel mee in de stelling van eisers dat er nog het nodige onduidelijk is, speciaal over het cumulatieve effect bij het gebruik van een cocktail van gewasbeschermingsmiddelen, zoals dat bij de lelieteelt aan de orde is.

Het hof acht aannemelijk dat op dit moment nog niet goed getest wordt of kan worden of het gebruik van een gewasbeschermingsmiddel een verhoogd risico op neurodegeneratieve ziektes met zich brengt. In zoverre lijkt het in Verordening (EG) 1107/2009 en de Wgb neergelegde stelsel van toezicht op de toelating en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen dus onvolkomen te zijn. Zij bieden geen zekerheid op de *afwezigheid* van een verhoogd risico op neurodegeneratieve ziekten voor omwonenden. Het voorzorgsbeginsel brengt dan ook mee dat beperkende maatregelen zouden kunnen worden getroffen.

Geen volledige beperking - toezeggingen bedrijf en standpunten Gezondheidsraad/RIVM

Toch komt het hof niet tot een volledige beperking. Het bedrijf mag vier gewasbeschermingsmiddelen blijven gebruiken, die volgens het bedrijf onmisbaar zijn om de teelt tot een goed einde te brengen. Het hof ziet ruimte daarvoor, omdat het bedrijf diverse toezeggingen heeft gedaan omtrent het gebruik van de gewasbeschermingsmiddelen en is daarin ook verder gegaan dan van het bedrijf wettelijk kan worden geëist (zie rov. 3.20 van het arrest). Ook vindt het hof het relevant dat zowel de Gezondheidsraad als het RIVM niet tot ingrijpen bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen hebben geadviseerd. Volgens de Gezondheidsraad zijn er geen aanwijzingen voor het frequent voorkomen van ernstige acute vergiftigingen door chemische gewasbeschermingsmiddelen in ons land en zijn er evenmin duidelijke indicaties dat langdurige blootstelling aan lagere concentraties in ons land tot substantiële gezondheidseffecten leidt, zoals

de ziekte van Parkinson of schade aan de neurologische ontwikkeling van ongeboren en jonge kinderen. Het RIVM heeft in zijn briefrapport 2022-0089 over 'Gewasbeschermingsmiddelen met mogelijke neurodegeneratieve effecten: een analyse van werkzame stoffen op basis van de chemische structuur' vastgesteld dat de vijf stoffen waarvoor sterke aanwijzingen bestaan dat ze neurodegeneratieve ziekten kunnen veroorzaken, niet meer in de Europese Unie mogen worden gebruikt. Dat heeft gemaakt dat het RIVM geen reden ziet om in te grijpen (zie rov. 3.21 van het arrest).

Duiding en kritiek

Aard van een kort geding

Het hof is met zijn oordeel een stuk terughoudender dan de voorzieningenrechter in eerste aanleg. Niet vergeten moet worden dat het om korte gedingen gaat. In een kort geding worden slechts ordemaatregelen getroffen en uitspraken in kort geding hebben om die reden in hoge mate een belangenafweging in zich. Er is een goede kans dat de bodemrechter tot een ander en/of genuanceerder oordeel komt. Dat is niet denkbeeldig, omdat in deze procedure wat makkelijk lijkt te worden heengestapt over het feit dat de vordering van eisers (en dat zal ook bij andere omwonenden in den lande aan de orde zijn) is ingegeven door de stelling (vrees) dat zij gezondheidseffecten zullen gaan ondervinden. Om een vordering op grond van onrechtmatige daad toegewezen te krijgen, moet uiteindelijk wel in voldoende mate aangenomen kunnen worden dat sprake is van schade. Dat kan (zogeheten) proportionele aansprakelijkheid en/of kansschade zijn, maar ook moet dan nog wel aangenomen worden dat het verband/de kans er is. Gegeven het feit dat de Gezondheidsraad en het RIVM op dit moment geen reden hebben om aan te nemen dat er gezondheidseffecten zijn, kan dat voor omwonenden een hobbel worden. Zie hiervoor ook de annotatie van R. Ligtvoet en D.J.M.W. Jennissen, *TvAR* 2023/11, p. 804.

Vorzorgsbeginsel al opgenomen/verwerkt in verordening?

Een ander punt is dat het maar de vraag is of er nog wel ruimte is voor toepassing van het voorzorgsbeginsel en, zo ja, of een rechter dat voorzorgsbeginsel mag toepassen. Het hof neemt aan dat art. 4 van Verordening (EG) een uitwerking is van het Europese voorzorgsbeginsel. Het bedrijf had daartegen ingebracht dat in de goedkeuringscriteria van dit art. 4 het voorzorgsbeginsel al is verwerkt. Het hof heeft daarover geen oordeel gegeven. Het stelt slechts dat er in concrete gevallen (toch) met toepassing van het voorzorgsbeginsel kan worden gekeken of er een verbod tot het gebruik aan de orde is. Dat zal in een bodemprocedure een belangrijk punt worden. Dat met het opnemen van goedkeuringscriteria uitvoering is gegeven aan het voorzorgsbeginsel, is mijns inziens bepaald geen gekke gedachte, even daargelaten dat art. 1 lid 4 van deze verordening wel ruimte laat voor toepassing van het voorzorgsbeginsel. Of dat ook ziet op art. 4 is een tweede.

Daarmee is overigens niet gezegd dat het enkele feit dat er een goedkeuring is gegeven maakt dat de middelen overal en altijd mogen worden gebruikt. Een dergelijke toestemming heeft een goedkeuring vanzelfsprekend niet in zich. In bredere zin: het enkele feit dat kan worden beschikt over een vergunning, brengt niet mee dat de gevolgen van het benutten van de vergunning daarmee altijd gedekt zijn, vergelijk HR 10 maart 1972, ECLI:NL:HR:1972:AC1311, *NJ* 1972, 278 (*Vermeulen/Lekkerkerker*) en HR 21 oktober 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT8823, *NJ* 2006, 418 (*Ludlage/Van Paradijs*).

Het toetsingskader dat een rechter kan toepassen, is bij deze benadering echter wel fors beperkter dan wanneer een voorzieningenrechter ook nog het voorzorgsbeginsel moet betrekken bij zijn oordeel over de vraag of het gebruik in een specifieke situatie als onrechtmatig moet worden gezien.

Mag een rechter het voorzorgsbeginsel toepassen?

Als het zo is dat art. 4 van Verordening (EG) nr. 1107/2009 niet mag worden beschouwd als een uitwerking

van het voorzorgsbeginsel, dan is het vervolgens nog de vraag of de (civiele) rechter wel degene is die het beginsel mag toepassen. In zijn annotatie bij dit arrest ([OGR-Updates.nl](https://www.ogr-updates.nl/2023-0117) 2023-0117) werpt J.K. van der Poel de interessante vraag op of het wel juist is dat het hof het voorzorgsbeginsel toepast. Dit in relatie tot de mededeling van de Europese Commissie van 2 februari 2000 (COM/2000/0001) waarin de Europese Commissie algemene richtsnoeren geeft voor de toepassing van het voorzorgsbeginsel. Toepassing van dit beginsel door rechters is daarbij niet het uitgangspunt. Toepassing van het voorzorgsbeginsel is eerst en vooral aan het bestuur dat beter in staat is alle benodigde afwegingen daaromtrent te maken, is de gedachte.

Het hof neemt echter toch aan dat het het voorzorgsbeginsel mag toepassen en lijkt dat te baseren op art. 1 lid 4 van Verordening 1107/2009. Dat artikellid bepaalt echter niet meer dan dat lidstaten er niet van worden weerhouden om het voorzorgsbeginsel toe te passen. Het gebruik van het woord 'lidstaten' impliceert niet direct dat daaronder ook de rechterlijke macht wordt verstaan.

Afkijken bij bestuursrechters?

Feit is dat bestuursrechters aanmerkelijk terughoudender zijn bij eigenhandige toepassing van het voorzorgsbeginsel en bovendien - afhankelijk van de soort vergunning - stukken terughoudender dan het hof in deze kwestie. In dat verband wijs ik nog op het artikel van R. Kegge, 'Voorzorg op het juiste niveau? Over gezondheidsrisico's en het voorzorgsbeginsel in de ruimtelijke ordening', *Men R* 2020/75, waarin hij een lijn in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State omtrent omgevingsvergunningen milieu (de toepassing van art. 2.14 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) aanhaalt. De lijn strekt ertoe dat het voorzorgsbeginsel volgens de Mededeling pas toepassing vindt wanneer een voorlopige objectieve wetenschappelijke evaluatie uitwijst dat er gegronde redenen zijn om te vrezen voor potentieel gevaarlijke gevolgen voor het milieu of de gezondheid voor mensen, dieren of planten in een mate die onverenigbaar zou kunnen zijn met een voor de Europese Unie gekozen beschermingsniveau.

Had het hof deze (strengere) lijn toegepast, dan had het hof de vorderingen van eisers integraal moeten afwijzen, gegeven ook wat het stelt over de standpunten van de Gezondheidsraad en het RIVM.

Tot slot

Een slotopmerking betreft nog de ook wel gehoorde vraag of er ook zo streng zou zijn geoordeeld als het was gegaan om het gebruik van (cocktails van) gewasbeschermingsmiddelen voor de teelt van voedingsgewassen. Dat zou onze voedselvoorziening in hoge mate onder druk kunnen zetten en is dat onder alle omstandigheden wenselijk?

Betekenis voor de praktijk

De uitspraken die hiervoor besproken zijn, zullen niet de laatste zijn die over dit onderwerp worden gewezen. Waar het gaat om korte gedingen en de dan te maken belangenafweging leert het arrest van het hof dat bedrijven er goed aan doen (bovenwettelijke) maatregelen te nemen ter beperking van de risico's voor de omgeving, zoals vergaande driftreductie. Wat betreft de uitkomst van nog te voeren bodemprocedures is niet meer te zeggen dan dat er in de literatuur de nodige kritiek wordt geuit op de juridische uitgangspunten van het hof. Er is daarmee een kans dat een civiele bodemrechter tot een ander oordeel komt. Zou die civiele rechter de lijn van de bestuursrechter volgen, dan is een verbod op het gebruik pas aan de orde als er meer zekerheid is dat het gebruik van een cocktail van gewasbeschermingsmiddelen daadwerkelijk gezondheidseffecten heeft.

Voetnoten

[1] Mr. G.J.M. (Gert-Jan) de Jager is advocaat en partner bij Kneppelhout & Korthals Advocaten, .

