

ECLI:NL:CBB:2002:AE6504

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	18-07-2002
Datum publicatie	14-08-2002
Zaaknummer	AWB 00/735
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig Eerste en enige aanleg
Inhoudsindicatie	-
Wetsverwijzingen	Algemene wet bestuursrecht 1:3 Besluit milieutoelatingseisen bestrijdingsmiddelen Wet bodembescherming Wet milieubeheer 1.2 Bestrijdingsmiddelenwet 1962 5
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

College van Beroep voor het bedrijfsleven

No.AWB 00/735 18 juli 2002

32010 Bestrijdingsmiddelenwet

Toelating

Uitspraak in de zaak van:

- de vereniging Vereniging van Exploitanten van Waterleidingbedrijven in Nederland (VEWIN) , gevestigd te Rijswijk;
 - de naamloze vennootschap N.V. Waterleidingmaatschappij Oost-Brabant, gevestigd te 's-Hertogenbosch;
 - de naamloze vennootschap N.V. Waterbedrijf Gelderland, gevestigd te Velp,
- appellanten,
gemachtigde: mr J.H.A.M. Scheiffers, advocaat te Rotterdam,
tegen
het College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen, gevestigd te Wageningen, verweerder,
gemachtigde: mr F. Heus, advocaat te 's-Gravenhage,

Aan het geding heeft tevens als partij deelgenomen BASF Nederland B.V. (hierna: BASF)

gemachtigde: mr M.W.L. Simons-Vinckx, advocaat te Breda.

1. De procedure

Op 7 september 2000 heeft het College van appellanten een beroepschrift ontvangen, waarbij beroep is ingesteld tegen een besluit van verweerder van 28 juli 2000. Appellanten hebben de gronden van het beroep op 23 oktober 2000 aangevuld.

Bij voormeld besluit heeft verweerder kennelijk niet ontvankelijk verklaard de bezwaren van appellanten, gericht tegen een besluit van verweerder d.d. 18 februari 2000 tot wijziging van het wettelijk gebruiksvoorschrift van het bestrijdingsmiddel Laddok N (10792N), waarvan BASF toelatinghouder is.

Verweerder heeft onder overlegging van de op de zaak betrekking hebbende stukken op 19 december 2000 een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 4 april 2002. Bij die gelegenheid hebben partijen, bij monde van hun gemachtigden, hun standpunten nader toegelicht. Ter zitting is tevens verschenen A, werkzaam bij verweerder; voorts is verschenen B, werkzaam bij BASF.

2. De grondslag van het geschil

2.1 De toepasselijke regelgeving.

In de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 (hierna: Bmw) is onder meer het volgende bepaald:

" Art. 5

1. ()

2. Bij de toelating worden voorschriften gegeven omtrent de doeleinden waarvoor het middel uitsluitend dan wel niet gebruikt mag worden, alsmede, waar mogelijk, omtrent de toepassing van de beginselen van de geïntegreerde bestrijding, en kunnen voorschriften worden gegeven welke onder meer betrekking hebben op de tijden en plaatsen waarop, de klimatologische omstandigheden waaronder, de doseringen waarin, de wijze waarop en de technische hulpmiddelen waarmee het middel uitsluitend dan wel niet gebruikt mag worden, alsmede op de bij het gebruik in acht te nemen veiligheidstermijnen.

3. ()"

In de Wet Milieubeheer (hierna: WMB) is onder andere bepaald:

" §1.2. De provinciale milieuverordening

Art. 1.2.

1. Provinciale staten stellen ter bescherming van het milieu een verordening vast.

2. De verordening bevat ten minste:

a. regels ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning in bij de verordening aangewezen gebieden;

()"

Ten behoeve van provinciale staten is in bijlage 10B van de WMB voorzien in een modelverordening, genaamd 'IPO-Model voor de Provinciale milieuverordening' (hierna: IPO). In deze modelverordening zijn onder andere de volgende regels ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning geformuleerd:

" Bepaling 3.2.1

1. Het is verboden in grondwaterbeschermingsgebieden buiten inrichtingen

a. schadelijke stoffen te hebben, te gebruiken, te vervoeren of op of in de bodem te brengen;

()

Bepaling 3.2.2

1. Het in bepaling 3.2.1, eerste lid, onder a, gestelde verbod geldt niet voor:

()

f. het gebruik van krachtens de Bestrijdingsmiddelenwet in grondwaterbeschermingsgebieden toegestane bestrijdingsmiddelen.

2. ()"

2.2 Op grond van de stukken en het onderzoek ter zitting zijn in deze zaak de volgende feiten en omstandigheden voor het College komen vast te staan.

- Bij besluit van 18 februari 2000 heeft verweerder de toelating van het bestrijdingsmiddel Laddok N gewijzigd door schrapping uit het wettelijk gebruiksvoorschrift van de zin:

" Het is verboden dit middel in grondwaterbeschermingsgebieden als bedoeld in de Wet bodembescherming, daaronder niet begrepen de gebieden waarbinnen uitsluitend fysische bodemaantastingen zoals grondboringen zijn verboden, te gebruiken."

- Bij brief van 29 maart 2000 hebben appellanten tegen dit besluit bezwaar gemaakt.

- Vervolgens heeft verweerder het bestreden besluit genomen.

3. Het bestreden besluit en het standpunt van verweerder

Het bestreden besluit houdt, samengevat weergegeven, het volgende in.

" 5. Ontvankelijkheid

Het CTB is van mening dat appellanten niet in hun bezwaren ontvangen kunnen worden. De omstandigheid dat op 18 februari 2000 een wijziging van het WG/GA heeft plaatsgevonden constitueert namelijk geen besluit als bedoeld in artikel 1:3 Awb. De WG/GA-wijziging is immers niet op enig rechtsgevolg gericht. Nu grondwaterbeschermingsgebieden in de zin van de wet Bodembescherming als sinds maart 1993 niet meer bestaan, is handhaving op dit gebruiksvoorschrift reeds lang onmogelijk. Een en ander blijkt onder meer uit de antwoorden van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van 22 januari 1998 op kamervragen d.d. 4 december 1997 van Groen Links kamerlid M.B. Vos over precies deze materie. De minister stelt:

"De specifieke controle in grondwaterbeschermingsgebieden is noodzakelijkerwijs gestopt, gezien het ontbreken van een wettelijke grondslag."

In zoverre betreft het wijzigingsbesluit slechts een "opschoning" van het WG/GA en is het niet gericht op rechtsgevolg. Nu er geen sprake is van een besluit als bedoeld in art. 1:3 Awb, kan tegen de WG/GA-wijziging die op 18 februari 2000 is doorgevoerd ingevolge art. 1:3 jo 7:1 jo 8:1 Awb geen bezwaar worden gemaakt."

Ter zitting heeft verweerder het besluit als volgt toegelicht.

In samenwerking met appellanten heeft een inventarisatie plaatsgevonden van middelen die een gebruiksvoorschrift als hier aan de orde bevatten, waaraan de wettelijke basis is ontvallen door de wijziging van de Wet bodembescherming. Met appellanten is overleg gevoerd hoe met deze situatie diende te worden omgegaan. Appellanten hebben twee lijsten samengesteld (die worden aangeduid als de grijze en de zwarte stoffenlijst) met betrekking tot middelen waarvan het gebruiksvoorschrift voor aanpassing in aanmerking kwam. Aan verweerder is verzocht de gebruiksvoorschriften van bedoelde middelen aan te passen in die zin dat de zinsnede "als bedoeld in de Wet bodembescherming" zou worden vervangen door 'als bedoeld in de IPO'. Dit verzoek omvatte echte niet alle zwarte en grijze stoffen van de door appellanten samengesteld lijsten, omdat vele van de 'zwarte stoffen' reeds van de markt zijn, maar had slechts betrekking op een door appellanten gemaakte analyse van stoffen ten aanzien waarvan appellanten problemen verwachtten. Bentazon kwam in die analyse niet voor. Appellanten hebben ook niet om aanpassing van de tekst van het gebruiksvoorschrift van Bentazon in vorenomschreven zin verzocht, maar om handhaving van de oorspronkelijke tekst.

Tevens heeft verweerder erop gewezen dat de gebruiksbeperking destijds aan de toelating is verbonden, omdat er geen normen waren inzake de toelaatbaarheid van het gebruik van bestrijdingsmiddelen in verband met de bescherming van de kwaliteit van het grondwater. Dergelijke normen zijn ingevoerd bij het Besluit milieutoelatingseisen bestrijdingsmiddelen. Deze normen impliceren dat geheel Nederland als grondwaterbeschermingsgebied geldt. Een middel dat niet voldoet aan de uitspoelingsnorm, die is gesteld ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater, mag ook niet buiten grondwaterbeschermingsgebieden worden gebruikt.

4. Het standpunt van appellanten

Appellanten hebben ter ondersteuning van het beroep onder meer het volgende tegen het bestreden besluit aangevoerd.

Blijkens de wetsgeschiedenis is met de wijziging van de Wet bodembescherming en de (toenmalige) Wet algemene bepalingen milieuhygiëne niet beoogd een einde te maken aan het systeem van grondwaterbeschermingsgebieden, maar is bedoeld dit systeem juist te continueren, zij het op een andere wettelijke basis. De bewoordingen "als bedoeld in de Wet bodembescherming" van de aan de toelating van het onderhavige middel verbonden gebruiksbeperking moeten thans worden gelezen als "als bedoeld in de provinciale milieuverordeningen". Doorhaling van de gebruiksbeperking betekent derhalve een uitbreiding van de gebruiksmogelijkheden, zodat die doorhaling op rechtsgevolg is gericht.

Voorts is in het IPO-model, dat vrijwel door alle provincies is gevolgd, bepaald dat het verbod om in grondwaterbeschermingsgebieden buiten inrichtingen schadelijke stoffen te hebben, te gebruiken, te vervoeren of op of in de bodem te brengen, niet geldt voor het gebruik van krachtens de Bmw in grondwaterbeschermingsgebieden toegestane bestrijdingsmiddelen. Dit systeem is overduidelijk gericht op continuering van de gebruiksbeperkingen die aan toelatingen van bestrijdingsmiddelen waren verbonden. Verweerder had bij het doorhalen van genoemde gebruiksbeperking behoren na te gaan of deze beperking materieel gehandhaafd diende te worden door aanpassing van de tekst van het etiket, aldus appellanten.

5. Het standpunt van de toelatinghouder

BASF meent dat, aangezien eerdergenoemd gebruiksverbod geen wettelijke basis meer had, verweerder terecht het verzoek om intrekking van dat gebruiksvoorschrift heeft gehonoreerd. Of verweerder een andere gebruiksbeperking aan de toelating had dienen te verbinden, betreft een vraag die geheel los daarvan staat.

5. De beoordeling van het geschil

In dit geding is de vraag aan de orde of de litigieuze schrapping uit het wettelijk gebruiksvoorschrift van het - hiervoor in § 2.2 weergegeven - verbod het onderhavige bestrijdingsmiddel te gebruiken in grondwaterbeschermingsgebieden als bedoeld in de Wet bodembescherming, kan worden aangemerkt als

een besluit in de betekenis van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Krachtens dit artikellid wordt onder besluit verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

Eerdergenoemd gebruiksverbod is bij de toelating van het bestrijdingsmiddel, bij besluit van 18 april 1991, gesteld ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater in gebieden welke ingevolge de destijds geldende bepalingen van de Wet bodembescherming waren aangewezen als grondwaterbeschermingsgebied.

Evenbedoelde bepalingen zijn in 1993 vervallen. De desbetreffende wetwijziging hield verband met de regeling in de Wet milieubeheer van de provinciale milieuverordening. Op grond van artikel 1.2, tweede lid, van deze wet moeten provinciale staten regels stellen ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning in bij de verordening aangewezen gebieden. In het kader van voormelde wetgeving is niet voorzien in een automatische wijziging van vergunningsvoorschriften die verwijzen naar grondwaterbeschermingsgebieden in de zin van de Wet bodembescherming.

Het vorenstaande betekent dat, toen BASF na het van kracht worden van genoemde wetwijziging, verzocht om schrapping van voormeld gebruiksverbod, dit verbod geen rechtskracht meer bezat. Aangezien schrapping van dit - rechtens betekenisloos geworden - verbod geen wijziging teweeg bracht in het gebruiksregime van het onderhavige bestrijdingsmiddel, moet worden geoordeeld dat de daartoe strekkende beslissing van verweerder geen besluit betrof in de betekenis van artikel 1:3 van de Awb.

Naar aanleiding van hetgeen van de zijde van appellanten in beroep naar voren is gebracht, overweegt het College dat voor verweerder, toen hij zich gesteld zag voor het nemen van een beslissing op het verzoek van BASF, op generlei wijze zelfstandige besluitvorming inzake de bescherming van grondwaterbeschermingsgebieden aan de orde was. Zulks komt mede naar voren in de opvatting van verweerder dat een dergelijke specifieke bescherming niet is vereist gezien het bepaalde in het Besluit milieutoelatingseisen bestrijdingsmiddelen.

Naar het oordeel van het College was voor verweerder, toen hij besliste op het verzoek van BASF, voor het overige evenmin enige gehoudenheid tot besluitvorming in evenbedoelde zin aanwezig te achten.

Uit het voorafgaande volgt dat het door appellanten gestelde geen grond biedt voor het oordeel dat bij meergenoemde schrapping van het gebruiksverbod sprake was van een besluit in eerdervermelde betekenis.

Het beroep van appellanten dient derhalve ongegrond te worden verklaard.

Ten slotte acht het College geen termen aanwezig voor een kostenveroordeling met toepassing van artikel 8:75 van de Awb.

6. De beslissing

Het College verklaart het beroep van appellanten ongegrond.

Aldus gewezen door mr B. Verwayen, mr H.C. Cusell en mr M.A. Fierstra in tegenwoordigheid van mr M.J. van den Broek-Prins, als griffier, en uitgesproken in het openbaar op 18 juli 2002.

w.g. Van den Broek-Prins w.g. Verwayen