

– verklaart dit arrest uitvoerbaar bij voorraad voor zover het de proceskosten betreft.

57

Niet voorzien, niet veroorzaakt: het lachgasverbod en overheidsaansprakelijkheid

Rechtbank Den Haag
21 januari 2026, nr. C/09/678183 / HA ZA 25-29, ECLI:NL:RBDHA:2026:1015
(mr. Hartendorp, mr. Kool, mr. Kuipers)
Noot mr. dr. K.L. Maes, mr. C.C. Corsten

Invoering lachgasverbod. Onrechtmatige daad. Causaal verband. Gewijzigde regelgeving. Onvoorziene gevolgen.

[BW art. 6:162]

Sinds recreatief lachgasgebruik per 1 januari 2023 onder de Opiumwet is verboden, is de overlast op straat afgenomen. Tot zover het goede nieuws. Sinds medio 2022 zijn er namelijk wegwerpcilinders zonder borg of statiegeld in omloop. Die belanden in het restafval of zwerfafval en kunnen exploderen bij inzameling of verwerking, met miljoenen schade tot gevolg. Gemeenten en afvalverwerkingsbedrijven stellen de Staat aansprakelijk: bij de totstandkoming van het verbod zou onvoldoende zijn geanticipeerd op deze gevolgen voor de afvalketen. De rechtbank wijst alle vorderingen af. Deze uitspraak markeert de grenzen van overheidsaansprakelijkheid: onvoorziene neveneffecten van gewijzigde wet- en regelgeving komen niet zonder meer voor rekening van de Staat.

In de zaak met zaaknummer C/09/678183 / HA ZA 25-29 (zaak I) van

1. *Gemeenschappelijke Regeling Afval Verwijdering Utrecht*, te Soest,
2. *Afvalcombinatie 'De Vallei' N.V.* te Ede,
3. *Afvalsturing Friesland N.V.* te Leeuwarden,
4. *Gemeenschappelijke Regeling AVRI* te Geldermalsen,
5. *Circulus B.V.* te Apeldoorn,
6. *Gemeenschappelijke Regeling Cure* te Eindhoven,

7. *DAR N.V.* te Nijmegen,
 8. *Gemeente Amsterdam (Afval En Grondstoffen)* te Amsterdam,
 9. *Gemeente Arnhem* te Arnhem,
 10. *Gemeente Breda* te Breda,
 11. *Gemeente Gouda* te Gouda,
 12. *Gemeente Krimpenerwaard* te Stolwijk,
 13. *Gemeente Tilburg* te Tilburg,
 14. *N.V. Irado* te Schiedam,
 15. *Meerlanden Holding N.V.* te Rijsenhout,
 16. *RAD HW B.V.* te Westmaas,
 17. *Bedrijfsvoeringsorganisatie Reinigingsbedrijf Avalex* te Delft,
 18. *Rova Holding N.V.* te Zwolle,
 19. *RWM N.V.* te Sittard,
 20. *Twence B.V.* te Hengelo,
 21. *AVI-Twente B.V.* te Hengelo,
 22. *Zeeuwse Reinigingsdienst B.V.* te Terneuzen,
- eisende partijen,
hierna samen te noemen: de Gemeenten,
advocaat: mr. M.B.J. Thijssen,
tegen

De Staat der Nederlanden (Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Infrastructuur en Waterstaat en van Justitie en Veiligheid) te Den Haag,

gedaagde partij,
hierna te noemen: de Staat,
advocaat: mr. E.H.P. Brans,
en in de zaak met zaaknummer C/09/681160 / HA ZA 25-206 (zaak II) van

1. *N.V. HVC* te Alkmaar,
2. *AEB Exploitatie B.V.* te Amsterdam,

eisende partijen,
hierna samen te noemen: HVC c.s.,
advocaat: mr. R.G.J. Laan,
tegen

De Staat der Nederlanden (Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Infrastructuur en Waterstaat en van Justitie en Veiligheid) te Den Haag,

gedaagde partij,
hierna te noemen: de Staat,
advocaat: mr. E.H.P. Brans.
De Gemeenten en HVC c.s. worden hierna gezamenlijk aangeduid als eisers.

1. *De procedure*
(...)

2. De feiten

2.1. Lachgas is een gas waarvan distikstofmonoxide de werkzame stof is. Het wordt ook gebruikt als drug omdat het een korte, sterke roes geeft. Gebruikers ademen lachgas in vanuit ballonnen die worden gevuld met lachgas uit een cilinder.

2.2. In 2019 signaleerde het Nationaal Vergiftigingen Informatie Centrum een sterke toename van het aantal meldingen over gezondheidsklachten na het inhaleren van lachgas. Dit leidde ertoe dat de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan het Coördinatiepunt Assessment en Monitoring nieuwe drugs (hierna: het CAM) een risicobeoordeling aanvroeg van lachgas.

2.3. In november 2019 publiceerde het CAM de rapportage 'Risicobeoordeling lachgas'. In deze rapportage werd het risico van lachgas voor de volksgezondheid ingeschat als matig tot groot. Het CAM concludeerde dat het gebruik van lachgas moest worden ontmoedigd en de beschikbaarheid ervan moest worden beperkt. Gelet op de hoge score ten opzichte van andere middelen, achtte het CAM plaatsing van lachgas op een van de lijsten van de Opiumwet gerechtvaardigd.

2.4. Naar aanleiding van deze rapportage kondigde de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan dat recreatief gebruik van lachgas op grond van de Opiumwet zou worden verboden. Op 12 juni 2020 is het voorstel tot wijziging van het Opiumwetbesluit en lijst II van de Opiumwet in verband met het verbieden van lachgas in consultatie gebracht (hierna: het ontwerpbesluit). Op 1 november 2021 is het ontwerpbesluit aan de Eerste en Tweede Kamer voorgelegd. Beide Kamers hebben met dit besluit ingestemd.

2.5. Vervolgens heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Raad van State) op 13 juli 2022 geadviseerd over het ontwerpbesluit. De Raad van State merkte kort gezegd op dat het ontwerpbesluit als doel had recreatief gebruik en aanbod van lachgas te beperken, en dat het de vraag was of het nagestreefde doel met minder verstrekkende maatregelen (dan een algemeen verbod) kon worden bereikt, en in hoeverre het algemene verbod handhaafbaar zou zijn gelet op de beschikbare capaciteit van de uitvoerende partijen en de complexiteit van de uitzonderingen op het algemene verbod. Dit advies heeft vervolgens geleid tot een aantal aanpassingen in de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit, onder andere

ten aanzien van het punt van eventuele alternatieven van een lachgasverbod.

2.6. Bij besluit van 17 november 2022 (hierna: het wijzigingsbesluit) zijn het Opiumwetbesluit en lijst II van de Opiumwet gewijzigd in die zin dat lachgas is opgenomen op lijst II van de Opiumwet. Daardoor is het verkopen en bezitten van lachgas verboden, tenzij het is bestemd voor medische of technische doeleinden of als voedingsadditief. Het besluit (hierna: het lachgasverbod) is op 1 januari 2023 in werking getreden.

2.7. Aanvankelijk werd lachgas onder meer verkocht in capsules of hervulbare cilinders waarvoor bij aankoop een borg werd betaald. Die borg werd door de verkopers terugbetaald of verrekend bij de aanschaf van een nieuwe volle cilinder als de lege cilinder werd ingeleverd.

2.8. Sinds medio 2022 zijn wegwerpcilinders met lachgas, waarvoor geen borgsom of statiegeld betaald wordt, in omloop. Lege of bijna lege wegwerpcilinders worden regelmatig aangetroffen bij het restafval of als zwerfafval.

2.9. Wegwerpcilinders met restanten lachgas die onder druk komen te staan en/of worden blootgesteld aan hitte kunnen exploderen. Er hebben zich explosies voorgedaan bij de afvalinzameling en afvalverwerking. Door die explosies is er onder meer schade ontstaan aan afvalverwerkingsinstallaties. Om die schade vervolgens te herstellen is het noodzakelijk dat het afvalverwerkingsproces op de betreffende verwerkingslijn een aantal dagen stil komt te liggen, waardoor inkomsten worden gemist. Verder zijn extra kosten gemaakt voor maatregelen om deze schade te voorkomen en om wegwerpcilinders veilig te kunnen inzamelen en verwerken.

2.10. Op 15 mei 2023 beantwoordde de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat Kamervragen over statiegeld en lachgascilinders als volgt (TK 2022-2023, nr. 2609):

'(...)

Vraag 8

Bent u bekend met de risico's die ontstaan als lachgascilinders in een afvalverwerker terechtkomen?

Antwoord 8

Ja, deze problematiek is door afvalinzamelaars en verwerkers onder de aandacht gebracht van mijzelf en de minister van Justitie en Veiligheid. Onze ministeries zijn in goed overleg met hen gezamenlijk op zoek naar een werkbare oplossing.

Vraag 9

Is er bij de invoering van het verbod op recreatief gebruik van lachgas nagedacht over de risico's voor afvalverwerkers?

Antwoord 9

Lachgas is de eerste gasvormige substantie die onder het bereik van de Opiumwet is geplaatst. Tijdens het wetgevingstraject is gekeken naar de gevolgen voor de uitvoering, toezicht en handhaving en de regeldruk. Mogelijke knelpunten zoals testmogelijkheden, opslag, vervoersaspecten en vernietiging zijn hierbij ook onderzocht. De oorspronkelijke toepassingen van lachgas, zoals medisch lachgas, lachgas bestemd voor technische doeleinden en bestemd als voedingsadditief, blijven toegestaan en zijn dus uitgezonderd van het verbod. Specifiek voor deze toepassingen van lachgas is bepaald dat er geen beperkingen gelden voor het vervoer en verwerking van de gasflessen. Er is vooraf onvoldoende voorzien dat na inwerkingtreding van het lachgasverbod er meer lachgasflessen in het restafval terecht zouden komen, of zelfs gedumpt zouden worden in de openbare ruimte, dan voor het verbod. Hierover lopen nu gesprekken tussen IenW, JenV en de brancheverenigingen van afvalverwerkers. De problematiek van afvalverwerkers betreft enerzijds hoe om te gaan met (de risico's van) lachgasflessen in het afvalverwerkingsproces zelf. Anderzijds het aantreffen van gedumpte lachgasflessen in de openbare ruimte en hoe daar correct mee om te gaan. Daar waar er belemmeringen ontstaan in de afvalinzameling door het lachgasverbod en de eventuele samenhang met de opsporing en handhaving werkt JenV mee aan het vinden van een werkbare oplossing.

Vraag 10

Hoe duidt u de berichtgeving vanuit afvalverwerkers dat lachgascilinders steeds vaker ontploffen in afvalverbrandingsinstallaties sinds de invoering van het verbod op recreatief gebruik van lachgas? Erkent u dat dit risico's met zich meebrengt voor medewerkers van deze centrales?

Antwoord 10

Ik ben bekend met deze berichten en ik vind ze zorgelijk. De veiligheid van burgers en medewerkers in de afvalketen staat voorop. Zie ook de beantwoording van vraag 9 voor een duiding van de problematiek en de samenwerking met onze partners.

Vraag 11

Bent u het ermee eens dat er een veilige manier zou moeten zijn voor consumenten om (net als voorafgaand aan het verbod op recreatief gebruik) lachgascilinders in te leveren tegen statiegeld? Erkent u dat dit de problemen bij de afvalverwerkers zou oplossen?

Antwoord 11

Nee. Voor 1 januari 2023 – dus voor de wijziging van de Opiumwet – hanteerden handelaars in deze producten een retoursysteem met borg, dat ervoor zorgde dat cilinders ordentelijk werden ingeleverd. Dit was overigens niet van overheidswege opgelegd. Na de wijziging van de Opiumwet is het kopen van een lachgascilinder voor recreatief gebruik illegaal. Het vragen van borg als onderdeel van een retoursysteem ligt dus niet langer voor de hand. De inzet richt zich daarom in eerste instantie op een oplossing voor de veilige inzameling en verwerking van de cilinders, ook als deze illegaal (en dus zonder statiegeld) in de handel zijn gebracht.

2.11. Op 9 december 2024 beantwoordden de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport – mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid – kamervragen over de problemen rond de inzameling en verwerking van gebruikte lachgascilinders als volgt (TK 2024-2025, nr. 747):

'Vraag 2

Hoe beoordeelt u het feit dat sinds de invoering van het verbod op recreatief gebruik van lachgas, de herbruikbare cilinders zijn vervangen door wegwerpexemplaren, wat leidt tot onbeheersbare aantallen lachgascilinders in het huishoudelijk afval?

Antwoord 2

Deze problematiek is grotendeels te wijten aan de opkomst van niet-hervulbare drukhouders in de loop van 2022. In ons land, maar ook in andere landen waar geen verbod op lachgas geldt, zijn er sindsdien meldingen van ontploffingen in de afvalverwerking door deze niet-hervulbare drukhouders. Het betreft daarom een ontwikkeling die niet direct het gevolg is van het lachgasverbod. Deze ontwikkeling is in 2023 verder tot uiting gekomen. De problematiek in de afvalverwerking wordt veroorzaakt doordat individuen een illegaal product – lachgas voor recreatief gebruik in een drukhouder – in bezit hebben en zich van die drukhouder op een illegale wijze ontdoen. Lachgascilinders zijn, net als andere soorten gasflessen

en drukhouders, gevaarlijk afval op grond van de Wet milieubeheer en moeten bij de milieustraat of een andere bevoegde instantie worden ingeleverd.

Vraag 3

Bent u op de hoogte van de ernstige veiligheidsrisico's die ontstaan door de aanwezigheid van lachgascilinders in inzamelvoertuigen en afvalverwerkingsinstallaties, waaronder de explosiegevaarlijke situaties voor medewerkers? Zo ja, welke concrete maatregelen heeft u tot nu toe genomen om deze risico's te verminderen?

Antwoord 3

Het kabinet is op de hoogte van de berichten over de ontploffingen bij verbrandingsinstallaties en de gevaren en schade die dat met zich meebrengt en neemt deze zeer serieus. De betrokken ministeries werken samen met de afvalsector en medeoverheden aan maatregelen om deze problematiek zoveel mogelijk te mitigeren. Lachgascilinders moeten bij de milieustraat worden ingeleverd. In Nederland is afvalinzameling van huishoudens decentraal belegd. Gemeenten zijn volgens de Wet milieubeheer (artikelen 10.21 en 10.22) wettelijk verplicht om huishoudelijk afval in te zamelen. Gemeenten moeten op basis van de lokale context zelf keuzes maken hoe zij invulling geven aan deze wettelijke taak. De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat ondersteunt gemeenten in het uitvoeren van deze wettelijke taak met kennis en handreikingen. Zo ook binnen dit dossier. Vorig jaar is een toolkit gepubliceerd voor gemeenten en inzamelaars. Deze toolkit bevat communicatiemateriaal, kennis over de geldende wet- en regelgeving en een overzicht van eventuele maatregelen die gemeenten en inzamelaars kunnen nemen. Momenteel wordt de toolkit herzien en uitgebreid. Daarnaast heeft het kabinet € 450.000 uitgetrokken om een pilot te doen met innovatieve technieken om lachgascilinders vroegtijdig te detecteren en/of te verwijderen uit de afvalketen.

Naast deze ondersteuning aan gemeenten is werk gemaakt van communicatie richting de gebruikers van lachgas, bijvoorbeeld via sociale media, waarin wordt gewezen op de gevaren van het gebruik van lachgas én van het onjuist weggooien van de cilinders. De verkoop van lachgas, anders dan voor uitgezonderde toepassingen, is strafbaar gesteld op grond van de Opiumwet. Er kan dus strafrechtelijk tegen worden opgetreden en dat gebeurt ook. In de periode juli 2023 t/m mei 2024 zijn de cijfers over inbeslaggenomen lachgascilin-

ders bekend. De politie heeft in die periode circa 100.000 lachgascilinders in beslag genomen. Onder uitgaande jongeren daalde het gebruik van 35,2% in 2020 naar 15% in 2023. Een groot deel van de jongeren gaf aan dat het ook moeilijker is om aan lachgascilinders te komen. De afname van de populariteit van lachgas is ook zichtbaar in de cijfers van de politie over de incidenten met lachgas. In 2022 ging het om bijna 30.000 incidenten, naar bijna 10.000 incidenten in 2023. In 2024 t/m mei ging het om 3.300 incidenten.

Hopelijk vertalen de afname in het gebruik van lachgas, de handhavingsacties en betere inzameling zich door naar een duidelijke afname van de problematiek in de afvalketen.

Vraag 4

In hoeverre erkent u de verantwoordelijkheid van de Staat ten aanzien van de financiële schade die gemeenten en publieke afvalinzamelaars lijden als gevolg van de toename van lachgascilinders in het afval, geschat op 150 miljoen euro per jaar?

Antwoord 4

De schade die ontstaat door ontploffingen van lachgascilinders in verbrandingsinstallaties, dan wel elders in de afvalverwerkingsketen, is niet het gevolg van de invoering van het verbod op lachgas, maar wordt veroorzaakt doordat individuen handelen in strijd met wet- en regelgeving. Het is op grond van de Opiumwet, behoudens uitzonderingen, illegaal om handelingen te verrichten met lachgas en op grond van de Wet milieubeheer is het verboden om de lachgascilinders achter te laten in de openbare ruimte of te deponeren in het restafval. De Staat is niet aansprakelijk voor het handelen van degenen die illegaal de lachgascilinders bij het restafval of in de openbare ruimte dumpen, waardoor de lachgascilinders in de verbrandingsinstallaties terecht komen.

Vraag 5

Erkent u dat het juist het kabinet was dat met de invoering van het lachgasverbod handelingen in het kader van recreatief gebruik van lachgas in strijd met de wet heeft gebracht, terwijl de toenmalige Staatssecretaris in de Kamerbrief over de beleidsinzet van het kabinet inzake lachgascilinders in de afvalketen d.d. 30 oktober 2023 aangaf dat de schade niet het gevolg is van het lachgasverbod, maar van individuen die in strijd met de wet- en regelgeving handelen? Erkent u hiermee dat het verbod direct heeft geleid tot de huidige problematiek rondom afvalverwerking? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 5

Zoals onder vraag 2 en 4 is aangegeven, heeft het verbod op lachgas niet direct geleid tot de huidige problematiek rondom afvalverwerking. Deze problematiek wordt veroorzaakt door de opkomst van niet-hervulbare drukhouders in de markt en individuen die zich op illegale wijze van deze niet-hervulbare drukhouders ontdoen. Zoals aangegeven speelt de problematiek ook in landen waar geen lachgasverbod geldt.

Vraag 6

Bent u bereid geweest om binnen de door de NVRD gestelde termijn van twee weken met een financiële tegemoetkoming te komen voor gemeenten en publieke afvalinzamelaars? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 6

Zoals onder vraag 4 is aangegeven, deelt de Staat het standpunt over het beweerdelijk onrechtmatige handelen van de Staat niet en aanvaardt de Staat derhalve ook geen aansprakelijkheid voor schade.

Nu er geen sprake is van gewijzigde feiten of omstandigheden, heeft de Staat geen aanleiding gezien om voormeld standpunt te wijzigen en in een financiële tegemoetkoming, anders dan voormelde bijdrage aan een pilot, voor de afvalsector te voorzien.

Vraag 7

Hoe verklaart u dat er bij de totstandkoming van het lachgasverbod onvoldoende rekening is gehouden met de gevolgen voor de afvalverwerking, en wat gaat u doen om dit beleid te herzien of te corrigeren?

Antwoord 7

Er kan geen twijfel bestaan over het nut en de noodzaak van het lachgasverbod. Lachgas levert een ernstig gevaar op voor de volksgezondheid en de samenleving. Tijdens het wetgevingsproces is de problematiek die de afvalsector momenteel ervaart, zowel door het kabinet als door gemeenten, die hebben opgeroepen tot een verbod op lachgas en in sommige gevallen zelfs vooruitlopend op een landelijk verbod maatregelen tegen lachgasgebruik hebben genomen, inderdaad onvoldoende voorzien. Dat is ook logisch, want bij aanvang van het wetgevingsproces (december 2019) maakten marktpartijen nog gebruik van hervulbare cilinders en hanteerden zij een informeel retoursysteem daarvoor. De overstap van de markt op niet-hervulbare drukhouders en de problematiek die de afvalsector daardoor onder-

vindt dateert van veel later, ongeveer 2022/2023. In die zin is het goed te verklaren dat bij de totstandkoming van het lachgasverbod onvoldoende rekening werd gehouden met de problematiek voor de afvalverwerkingsbranche, die problematiek was destijds niet voorzienbaar. Dat de problematiek niet voorzienbaar was, blijkt ook uit het feit dat het kabinet in de consultatieronde ook vanuit andere stakeholders en uitvoeringsorganisaties hierover geen signalen heeft ontvangen. Voorgaande doet evenwel niet af aan het feit dat het kabinet door het invoeren van eerdergenoemde maatregelen onder vraag 3 werkt aan vermindering van de problematiek.

2.12. In *NRC Handelsblad* van 19 juni 2025 is een artikel gepubliceerd met als titel ‘Hoe drie Nederlandse dertigers de wereld van lachgas voorzien’. In het artikel staat, voor zover relevant, het volgende: ‘Lachgas is in Nederland een illegale drug. Toch vind je de lege tanks overal op de straat. Vaak staat er “Fastgas” op. Waar komen de tanks vandaan en wie zit er achter dat merk? “Het lachgasverbod is heel makkelijk te omzeilen”. (...)

AEB zocht contact met de mannen van Fastgas. Zij zouden de explosies kunnen voorkomen door de messing pinnetjes in de ventielen te vervangen door ventielen van plastic. Geen explosies, geen hoge maatschappelijke kosten. Volgens AEB willen de dertigers er niet aan. De drie willen hier niet op reageren.’

3. Het geschil

3.1. In beide zaken vorderen eisers *primair* dat de rechtbank bij vonnis, uitvoerbaar bij voorraad:

- i. voor recht verklaart dat de Staat onrechtmatig heeft gehandeld en handelt ten aanzien van eisers door de vaststelling van het wijzigingsbesluit;
- ii. voor recht verklaart dat de Staat aansprakelijk is voor de schade die eisers hebben geleden, lijden en nog zullen lijden als gevolg van het onder i genoemde onrechtmatige handelen;
- iii. de Staat veroordeelt tot vergoeding van de schade die eisers hebben geleden, lijden en nog zullen lijden als gevolg van het onder i genoemde onrechtmatige handelen, nader op te maken bij staat.

3.2. In zaak I vorderen de Gemeenten *subsidiar* dat de rechtbank:

- iv. voor recht verklaart dat de Gemeenten op grond van het wijzigingsbesluit verboden is om lachgas, met inbegrip van gebruikte lachgastanks (cilinders) met resten lachgas, in te (laten) zame-

len, op te (laten) rapen, op te (laten) slaan, ter verwerking aan te (laten) bieden of anderszins voorhanden te hebben.

3.3. In zaak II vordert HCV c.s. *subsidiair* dat de rechtbank, uitvoerbaar bij voorraad:

– voor recht verklaart dat de Staat aansprakelijk is voor de schade als gevolg van de vaststelling van het wijzigingsbesluit omdat HVC c.s. daardoor onevenredig is benadeeld en zij daarvoor financieel gecompenseerd moet worden;

– voor recht verklaart dat de Staat aansprakelijk is voor de schade die HVC c.s. heeft geleden, lijden en nog zal lijden als gevolg van het onder iv genoemde;

– de Staat veroordeelt tot vergoeding van de schade die HVC c.s. heeft geleden, lijden en nog zal lijden als gevolg van het onder iv genoemde, nader op te maken bij staat.

3.4. In beide zaken is tevens *primair en subsidiair* gevorderd dat de rechtbank de Staat veroordeelt in de proceskosten.

3.5. Eisers leggen aan hun vorderingen het volgende ten grondslag. Sinds de invoering van het lachgasverbod en het vervallen van het informele statiegeldsysteem worden veel meer wegwerpcilinders weggegooid en aangetroffen bij het huishoudelijk afval en als zwerfafval. Eisers lijden schade doordat de wegwerpcilinders (kunnen) ontploffen in de inzamelwagens, in de ondergrondse containers en/of afvalverbrandingsinstallaties. De Staat heeft in de aanloop naar het lachgasverbod geen rekening gehouden met de gevolgen daarvan voor de inzameling en verwerking van afval en de gevolgen van het verbod zijn voor eisers onevenredig. Dat is onzorgvuldig en jegens eisers onrechtmatig. In elk geval is het onrechtmatig dat eisers niet worden gecompenseerd voor de schade en extra kosten waarmee zij worden geconfronteerd.

3.6. Voor het geval de rechtbank niet tot het oordeel komt dat de Staat de schade van de Gemeenten moet vergoeden, vorderen de Gemeenten *subsidiair* dat wordt vastgesteld dat zij vanwege het lachgasverbod de wegwerpcilinders niet mogen inzamelen en verwerken. Daartoe is aangevoerd dat de cilinders nog resten van lachgas bevatten zodat het bezit daarvan strafbaar is. De Gemeenten stellen deze vordering in omdat de Staat zich op het standpunt heeft gesteld dat de Gemeenten de wegwerpcilinders moeten inzamelen en verwerken, met alle extra kosten van dien.

3.7. In beide zaken concludeert de Staat tot afwijzing van de vorderingen met veroordeling van eisers in de proceskosten.

3.8. Op de standpunten van partijen gaat de rechtbank bij de beoordeling verder in.

4. De beoordeling

Inleiding

4.1. De zaak gaat over de schade en extra kosten die samenhangen met het inzamelen en verwerken van wegwerpcilinders. Op grond van de Wet Milieubeheer (hierna: Wm) moeten gemeenten zorgen voor het inzamelen en verwerken van huishoudelijk afval, het gescheiden inzamelen van – onder meer – gevaarlijk afval en het tegengaan van zwerfafval in de openbare ruimte. Die taak wordt uitgevoerd door gemeenten zelf en door daartoe opgerichte bedrijven en gemeenschappelijke regelingen. Ondanks het lachgasverbod wordt er nog steeds illegaal lachgas voor recreatief gebruik verkocht. De wegwerpcilinders waarin lachgas verkocht wordt zijn gevaarlijk afval en kunnen ontploffen. De inzameling en verwerking kosten daarom veel geld. Eisers schatten de kosten voor 2024 die op landelijk niveau hiervoor worden gemaakt op (minimaal) 54,5 miljoen euro. Over die kosten is overleg gevoerd met de Staat, maar dat overleg heeft niet tot overeenstemming geleid. Inzet van de vordering is dat de Staat die kosten aan eisers vergoedt of (in zaak I) dat wordt vastgesteld dat de Gemeenten gebruikte lachgascilinders niet mogen inzamelen en verwerken.

4.2. De rechtbank zal oordelen dat niet kan worden vastgesteld dat de Staat onzorgvuldig heeft gehandeld jegens eisers dan wel hen onevenredig zou hebben benadeeld zonder compensatie te bieden. Er kan evenmin worden vastgesteld dat het de Gemeenten op grond van de Opiumwet verboden is om in de openbare ruimte gebruikte lachgascilinders in te zamelen en te verwerken. De gevorderde verklaringen voor recht worden dan ook afgewezen en er is geen grond voor vergoeding van schade.

Ontvankelijkheid in zaak I

4.3. De Staat heeft terecht aangevoerd dat in zaak I vorderingen zijn ingesteld door 22 verschillende partijen, die elk alleen kunnen opkomen voor hun eigen belang en voor hun eigen schade. De rechtbank volgt de Staat echter niet in zijn betoog

dat slechts ten aanzien van vier van hen – en dan in te algemene zin – is gesteld dat zij schade lijden, hebben geleden of zullen lijden door het lachgasverbod, en dat daarom niet kan worden vastgesteld dat zij allen voldoende rechtens te respecteren belang hebben bij hun vordering zodat zij niet-ontvankelijk moeten worden verklaard. De Gemeenten zijn immers gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en gemeentelijke afvalbedrijven die stellen schade te lijden als gevolg van het lachgasverbod. Tussen partijen is niet in geschil dat alle eisers zich bezighouden met of verantwoordelijk zijn voor afvalinzameling en -verwerking, en dat de inzameling en verwerking van weggegooide wegwerpcilinders veel geld kost.

4.4. Hoewel de Gemeenten niet met zoveel woorden hebben gesteld dat ook in hun werkgebied wegwerpcilinders worden weggegooid en zij daarmee (kunnen) worden geconfronteerd, volgt dat wel uit hun verdere stellingen en dat is door de Staat ook niet weersproken. Aangezien de Gemeenten betogen dat als gevolg van het lachgasverbod (meer) wegwerpcilinders worden weggegooid, is voldoende duidelijk dat alle eisers (kunnen) zijn of worden getroffen door de gestelde gevolgen van de invoering van het lachgasverbod van de Staat. Dat is genoeg om aan te kunnen nemen dat zij allen belang hebben bij de beoordeling van de vordering. Dat niet voor elk van eisers is toegelicht op welke manier en in welke mate zij door het verbod is geraakt staat in deze zaak niet aan de ontvankelijkheid van hun (afzonderlijke) vorderingen in de weg. De rechtbank zal de vorderingen dus inhoudelijk beoordelen.

Gevolgen lachgasverbod voor eisers niet voorzienbaar

4.5. De primaire vorderingen van eisers in beide zaken zijn gebaseerd op de stelling dat de Staat onzorgvuldig heeft gehandeld door bij de totstandkoming van het wijzigingsbesluit onvoldoende rekening te houden met de gevolgen van een lachgasverbod voor de inzameling en verwerking van wegwerpcilinders voor eisers. Dat is door de Staat gemotiveerd betwist. Zowel eisers als de Staat hebben geen concrete invulling gegeven aan het criterium van zorgvuldigheid en de vraag wanneer onzorgvuldig handelen ook kan worden aangemerkt als onrechtmatig handelen. De rechtbank zal dit hieronder bij de verdere beoordeling in het midden laten, nu zij reeds tot het oordeel komt dat het handelen van de Staat niet

kan worden aangemerkt als onzorgvuldig en de vraag naar de onrechtmatigheid daarvan dus niet aan de orde is.

4.6. Het is niet in geschil dat sinds de invoering van het lachgasverbod in 2023 geen informeel statiegeldsysteem meer geldt, waarbij borg wordt betaald voor herbruikbare cilinders. Het vervallen van het statiegeldsysteem heeft er volgens eisers toe geleid dat gebruikers van lachgas zijn overgegaan naar wegwerpcilinders die vervolgens na gebruik worden weggegooid. De wegwerpcilinders kunnen tijdens het verzamelen of in de verbrandingsoven exploderen. Ook de Staat gaat ervan uit dat de aanwezigheid van wegwerpcilinders in de afvalstroom een groot maatschappelijk probleem is en tot schade en hoge kosten leidt aan de zijde van afvalinzamelaars en -verwerkers, zodat de rechtbank dit tot uitgangspunt zal nemen. De vervolgvraag is of de Staat in dit verband een verwijt valt te maken. Volgens de Staat was de door eisers gestelde schade bij de voorbereiding van het lachgasverbod niet te voorzien. De schade is ook niet het (directe) gevolg van het verbod, maar van het handelen van gebruikers en de opkomst van wegwerpcilinders met lachgas, alsmede de wijze waarop de wegwerpcilinders zijn vormgegeven. De rechtbank overweegt daarover als volgt.

4.7. Door het lachgasverbod is de legale verkoop van lachgas voor recreatief gebruik niet langer toegestaan en daarmee is ook het informele statiegeldsysteem vervallen. Bij de invoering van het lachgasverbod was dus te voorzien dat gebruikte cilinders niet meer teruggebracht zouden worden bij de verkopers. Als het verbod, zoals was beoogd, ervoor zorgt dat geen of in elk geval veel minder lachgas voor recreatief gebruik wordt verkocht, leidt dat niet voorzienbaar tot problemen voor de inzameling en verwerking van wegwerpcilinders. Die problemen kunnen wel ontstaan als, zoals in 2023 en 2024 het geval was, – ondanks het verbod – veel lachgascilinders in omloop zijn. Het is dus in deze zaken vooral de vraag of bij de totstandkoming van het wijzigingsbesluit was te voorzien dat (i) er ondanks het verbod veel lachgascilinders in omloop zouden zijn die na gebruik zouden worden weggegooid en (ii) die wegwerpcilinders tot problemen in de afvalverwerkingsketen zouden leiden. Dat dit werd voorzien volgt om de navolgende redenen niet uit de stellingen van partijen en de door hen ingediende stukken.

4.8. Tussen partijen is niet in geschil is dat er vóór 2022 wel wegwerpcilinders op de markt waren, maar dat dit kleine cilinders betroffen die als legale toepassing als (navul)patroon bij de bereiding van slagroom worden gebruikt. Evenmin is tussen partijen in geschil dat deze kleine patronen nooit tot problemen in de afvalverwerkingsketen hebben geleid. De wegwerpcilinders die populair zijn bij gebruikers en waar het in deze zaken over gaat wegen tussen de 0,58 en 2 kg. Die wegwerpcilinders werden in Nederland voor het eerst gezien in 2022. Op dat moment was het wijzigingsbesluit al voorbereid en was daarover al een beslissing genomen. In die periode was volgens de Staat niet duidelijk dat na het verbod veel lachgas (illegaal) in omloop zou zijn, laat staan dat die wegwerpcilinders tot afvalproblemen zouden leiden. Het valt in dit licht zonder nadere toelichting, die ontbreekt, niet te begrijpen hoe de problematiek waarmee afvalinzamelaars- en verwerkers op dit moment geconfronteerd worden bij de voorbereiding van het wijzigingsbesluit voor de Staat voorzienbaar was. De (grote) wegwerpcilinders waren nog maar net op de markt verschenen, en uit niets volgt dat de Staat er bij de voorbereiding van het lachgasverbod mee bekend was of mee bekend had moeten zijn dat de grotere wegwerpcilinders zouden kunnen exploderen. Daarbij is mede van belang dat het explosiegevaar niet inherent is aan een wegwerpcilinder. De Staat heeft in dit verband, onder verwijzing naar het artikel in *NRC Handelsblad* van 19 juni 2025 (zie rov. 2.12), onweersproken gesteld dat als de wegwerpcilinders zouden zijn voorzien van ventielen van plastic in plaats van ventielen met een messing pinnetje, de wegwerpcilinders niet kunnen exploderen. Tijdens de mondelinge behandeling hebben eisers nog wel gesteld dat bij afvalverwerkers in België en Frankrijk wel al langer bekend was dat de desbetreffende wegwerpcilinders een explosiegevaar met zich brengen, maar niet concreet gemaakt wanneer deze kennis is ontstaan, en op welke wijze de Staat daarmee bekend kon zijn ten tijde van de voorbereiding van het wijzigingsbesluit.

4.9. Gelet op het voorgaande is niet komen vast te staan dat het voor de Staat bij de voorbereiding van het lachgasverbod voorzienbaar was dat door de inwerkingtreding van het lachgasverbod gebruikers op grote schaal zouden overstappen naar de in het geding zijnde wegwerpcilinders, en dat die wegwerpcilinders vervolgens tot problemen in de afvalverwerkingsketen zouden leiden.

4.10. Ook in de periode die daarna volgde tot aan 17 november 2022, de datum waarop het wijzigingsbesluit is genomen, was de opkomst van de (explosieve) wegwerpcilinder niet zodanig zichtbaar dat van de Staat had mogen worden verwacht daarop te anticiperen door bijvoorbeeld het wijzigingsbesluit uit te stellen. Eisers hebben daarbij nog gewezen op het feit dat de Raad van State in 2022 kritisch was over het concept-wijzigingsbesluit en het lachgasverbod niettemin is ingevoerd. Noch uit het advies zelf, noch uit de andere door partijen ingediende stukken blijkt dat in de periode dat over het conceptbesluit en het advies werd gesproken, de problematiek met de explosies van de wegwerpcilinders bij de inzameling en verwerking aan de orde is geweest. De Staat heeft er ook terecht op gewezen dat veel gemeenten destijds juist aandrongen op een lachgasverbod en het oneens waren met (dit onderdeel van) het advies van de Raad van State. In veel gemeenten was er ook al een plaatselijk verbod op het gebruik van lachgas in de openbare ruimte. Dat het wijzigingsbesluit in november 2022 toch is aangenomen en het lachgasverbod van kracht werd met ingang van 1 januari 2023 en nog steeds van kracht is, is dan ook op zich niet onrechtmatig jegens eisers.

4.11. HVC c.s. heeft aangevoerd dat de Staat, bij monde van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, heeft erkend dat bij de totstandkoming van het wijzigingsbesluit onvoldoende rekening is gehouden met de gevolgen van het lachgasverbod voor de inzameling en verwerking van wegwerpcilinders. Naar een concrete passage in de producties is daarbij niet verwezen, maar de rechtbank begrijpt dat HVC c.s. doelt op het antwoord op vraag 9 in de Kamerbrief van 15 mei 2023, hiervoor weergegeven in 2.10. Voor zover HVC c.s. betoogt dat de Staat in deze brief heeft erkend dat de wet niet op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, volgt de rechtbank haar daarin niet. Uit de antwoorden in deze brief, maar ook uit de verdere brieven aan de Tweede Kamer over deze kwestie en de door HVC c.s. overgelegde verslagen van overleggen, volgt dat de Staat weliswaar erkent dat geen rekening is gehouden met de huidige problemen met wegwerpcilinders, maar daarmee erkent hij niet dat hij (dus) onzorgvuldig heeft gehandeld bij het aannemen van het wijzigingsbesluit. De Staat heeft zich immers telkens op het standpunt gesteld dat de huidige problemen niet het gevolg zijn van het lachgasverbod, zoals hij dat ook doet in deze procedures.

Geen causaal verband

4.12. Ten overvloede overweegt de rechtbank dat, zelfs al zou de rechtbank tot een ander oordeel zijn gekomen en het handelen van de Staat wel duiden als onzorgvuldig, de vordering van eisers alsnog afstuit wegens een gebrek aan causaal verband. Voor toewijzing van de vordering op grond van onrechtmatige daad is vereist dat er sprake is van causaal verband tussen het handelen van de Staat en de gestelde schade. Vast moet komen te staan dat het lachgasverbod een noodzakelijke voorwaarde is geweest voor de gestelde schade, oftewel dat zonder het lachgasverbod er geen schade aan het inzamelings- en verwerkingsmateriaal zou hebben plaatsgevonden. De rechtbank is van oordeel dat die conclusie niet kan worden getrokken, hetgeen hierna zal worden toegelicht.

4.13. De gelijktijdigheid van de toename van de wegwerpcilinders in het afval vanaf begin januari 2023 en de invoering van het lachgasverbod per 1 januari 2023 is niet voldoende om te kunnen concluderen dat sprake is van een causaal verband. Bij het vaststellen van het causaal verband is van belang dat, zoals eerder genoemd, de wegwerpcilinder reeds voor de inwerking van het lachgasverbod op de Nederlandse markt is verschenen. In de ons omringende landen (België, Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië en de Scandinavische landen) is de wegwerpcilinder in min of meer dezelfde periode ook in gebruik geraakt, terwijl in die landen geen lachgasverbod zoals in Nederland is ingevoerd. Deze omstandigheden duiden er eerder op dat de wegwerpcilinder ook zonder het lachgasverbod in Nederland een groot marktaandeel zou hebben veroverd. Mogelijk heeft het lachgasverbod een versnellend effect gehad op het gebruik van de wegwerpcilinders, maar die versnelling is onvoldoende om te kunnen concluderen dat de door eisers gestelde schade door het lachgasverbod is ontstaan. Eisers hebben daar nog tegenin gebracht dat in andere Europese landen geen informeel retoursysteem heeft bestaan, maar hieruit volgt niet dat de wegwerpcilinder zonder het lachgasverbod niet op de Nederlandse markt zou zijn verschenen. De Staat heeft toegelicht dat de wegwerpcilinder voor de vaak jonge gebruikers van lachgas een aantrekkelijk product vormt, juist omdat er geen borg hoeft te worden betaald, het een aantrekkelijke verpakking heeft en gemakkelijk in gebruik is. Eisers hebben dit onvoldoende gemotiveerd weersproken. Uit het voorgaande volgt dat de oorzaak van

het probleem ligt bij de gebruikers en hun gedrag, in samenhang met de opkomst van de wegwerpcilinder, en niet bij het al dan niet invoeren van een lachgasverbod. Er kan dus niet worden vastgesteld dat het lachgasverbod een noodzakelijke voorwaarde is geweest voor de toename in het gebruik van wegwerpcilinders en de daarmee gepaard gaande schade bij eisers.

Geen compensatie onevenredig nadeel

4.14. Verder hebben de Gemeenten in het kader van hun primaire vordering en HVC c.s. in het kader van haar subsidiaire vordering gesteld dat het (rechtmatig ingevoerde) lachgasverbod hen zozeer treft, dat, onder verwijzing naar het *égalité*-beginsel, de Staat dat onevenredige nadeel had moeten compenseren. Waar de Staat dat nalaat handelt hij onrechtmatig en is hij op die grond gehouden om schadevergoeding te betalen. Het gaat daarbij om op zichzelf rechtmatig handelen van de Staat dat tot redelijkerwijs voorzienbaar gevolg heeft dat derden daardoor schade lijden waardoor zij, in vergelijking tot andere burgers of instellingen, onevenredig worden getroffen.

4.15. De rechtbank overweegt dat ook voor de compensatie van onevenredig nadeel ook wordt vereist dat de schade in een causaal verband staat tot het handelen van de Staat, namelijk het invoeren van het lachgasverbod. Hiervoor heeft de rechtbank al overwogen dat zij dit causaal verband niet kan vaststellen. Dat betekent dat reeds om die reden de vorderingen gebaseerd op schending van het evenredigheidsbeginsel niet kunnen worden toegewezen.

4.16. Eisers hebben nog aangevoerd dat het handelen van de Staat niet alleen in strijd is met de regels van ongeschreven recht, maar ook met de Aanwijzingen voor regelgeving. Ook daarin zijn de beginselen van zorgvuldigheid en evenredigheid vastgelegd en dus ook daar moet de Staat zich aan houden, zo stellen eisers. De rechtbank overweegt hierover ten eerste dat de Aanwijzingen voor de regelgeving een interne instructie betreffen aan wetgevingsjuristen en geen rechtsregels bevatten waaraan derden rechten kunnen ontlenen (vgl. Rechtbank Den Haag 16 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:12184). Bovendien zou een inhoudelijke toetsing niet tot een andere uitkomst hebben geleid, nu het dezelfde beginselen betreft als waaraan hiervoor is getoetst.

Inzameling wegwerpcilinders niet strafbaar onder Opiumwet

4.17. De Gemeenten hebben subsidiair een verklaring voor recht gevorderd dat het op grond van het wijzigingsbesluit – kort gezegd – verboden is om in de openbare ruimte gebruikte lachgascilinders in te zamelen en te verwerken. Doordat de cilinders mogelijk een restant lachgas bevatten vallen deze onder de Opiumwet en zou het Gemeenten strafrechtelijk verboden zijn de cilinders in te zamelen en te verwerken. De rechtbank overweegt dat, zoals de Staat ook naar voren bracht, de Opiumwet tot doel heeft om de volksgezondheid te beschermen, de georganiseerde criminaliteit te bestrijden, de openbare orde te kunnen handhaven en de overlast van drugsgebruik te kunnen bestrijden. Hoewel de feitelijke handelingen van Gemeenten (namelijk het kort gezegd aanwezig hebben en vervoeren van lachgas) naar de tekst overeen zouden kunnen komen met de strafbaarstelling van artikel 3 van de Opiumwet, is de rechtbank van oordeel dat een redelijke wetsuitleg met zich brengt dat deze handelingen niettemin niet strafbaar zijn onder de Opiumwet.

4.18. De wegwerpcilinders waarvan een gebruiker zich ontdoet, zullen in de regel nagenoeg leeg zijn. Op het moment dat iemand zich van een lachgascilinder ontdoet waarin zich mogelijk nog lachgas bevindt, wordt de wegwerpcilinder met daarin het lachgas een afvalstof in de zin van artikel 1.1, eerste lid Wm. Vervolgens is het op grond van artikel 10.14 Wm de verantwoordelijkheid van Gemeenten dat deze afvalstoffen in de openbare ruimte worden opgeruimd en verwerkt. Indien de wetgever had beoogd om een dusdanig verstrekend verbod op lachgas in te voeren dat ook de activiteiten van Gemeenten uit hoofde van hun wettelijke taak zouden zijn verboden, dan had de wetgever dit gelet op het rechtszekerheidsbeginsel nadrukkelijk moeten doen. Het valt verder op geen enkele wijze uit de wetgeschiedenis op te maken dat de wetgever de bedoeling heeft gehad om het handelen van Gemeenten strafbaar te stellen. Het is juist in lijn met de eerder genoemde doelstellingen van de Opiumwet, zoals de het kunnen bestrijden van overlast als gevolg van drugsgebruik, dat Gemeenten de wegwerpcilinders in de openbare ruimte inzamelen en vervolgens op een verantwoorde wijze verwerken. De subsidiaire vordering in zaak I zal dan ook worden afgewezen.

Conclusie

4.19. Het voorgaande leidt ertoe dat niet kan worden vastgesteld dat de Staat onzorgvuldig en daarmee onrechtmatig heeft gehandeld jegens eisers dan wel hen onevenredig zou hebben benadeeld door geen compensatie te bieden. Er kan evenmin worden vastgesteld dat het de Gemeenten op grond van de Opiumwet verboden is om in de openbare ruimte gebruikte lachgascilinders in te zamelen en te verwerken. De gevorderde verklaringen voor recht worden dan ook afgewezen en er is geen grond voor vergoeding van schade.

Proceskosten

4.20. Eisers worden als de in het ongelijk gestelde partijen veroordeeld in de proceskosten aan de zijde van de Staat.

4.21. De proceskosten van de Staat in zaak I worden begroot op:

- griffierecht € 688,00
- salaris advocaat € 1.842,00 (3 punten × € 614,00)
- nakosten € 178,00 (plus de verhoging zoals vermeld in de beslissing)

Totaal € 2.708,00

4.22. De proceskosten van de Staat in zaak II worden begroot op:

- griffierecht € 714,00
- salaris advocaat € 1.842,00 (3 punten × € 614,00)
- nakosten € 178,00 (plus de verhoging zoals vermeld in de beslissing)

Totaal € 2.734,00

4.23. De gevorderde wettelijke rente over de proceskosten wordt toegewezen zoals vermeld in de beslissing.

4.24. De beslissing zal ten aanzien van de proceskosten en de wettelijke rente, zoals gevorderd, uitvoerbaar bij voorraad worden verklaard. Daartegen is ook geen verweer gevoerd.

5. De beslissing

De rechtbank

in de zaak met zaaknummer C/09/678183 / HA ZA 25-29 (zaak I)

5.1. wijst het gevorderde af;

5.2. veroordeelt de Gemeenten in de proceskosten aan de zijde van de Staat, tot op heden begroot op € 2.708,00, te betalen binnen veertien dagen na aanschrijving daartoe, te vermeerderen met € 92,00 plus de kosten van betekening als de Gemeenten niet tijdig aan de veroordelingen voldoen en het vonnis daarna wordt betekend,

5.3. veroordeelt de Gemeenten tot betaling van de wettelijke rente zoals bedoeld in artikel 6:119 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) over de proceskosten als deze niet binnen veertien dagen na aanschrijving zijn betaald,

5.4. verklaart dit vonnis voor wat betreft de onder 5.2 en 5.3 genoemde beslissingen uitvoerbaar bij voorraad;

in de zaak met zaaknummer C/09/681160 / HA ZA 25-206 (zaak II)

5.5. wijst het gevorderde af;

5.6. veroordeelt HVC c.s. in de proceskosten aan de zijde van de Staat, tot op heden begroot op € 2.734,00, te betalen binnen veertien dagen na aanschrijving daartoe, te vermeerderen met € 92,00 plus de kosten van betekening als HVC c.s. niet tijdig aan de veroordelingen voldoet en het vonnis daarna wordt betekend,

5.7. veroordeelt HVC c.s. tot betaling van de wettelijke rente zoals bedoeld in artikel 6:119 BW over de proceskosten als deze niet binnen veertien dagen na aanschrijving zijn betaald,

5.8. verklaart dit vonnis voor wat betreft de onder 5.6 en 5.7 genoemde beslissingen uitvoerbaar bij voorraad.

NOOT

1. Feiten en procesverloop

Lachgas stond jarenlang bekend als een relatief onschuldige partydrug. Dat veranderde toen het gebruik toenam en de gezondheids- en veiligheidsrisico's zichtbaarder werden. Bij besluit van 17 november 2022 is het Opiumwetbesluit gewijzigd en is lachgas opgenomen op Lijst II van de Opiumwet. Daardoor is het verkopen en bezitten van lachgas verboden, tenzij het is bestemd voor medische of technische doeleinden of als voedingsadditief. Het lachgasverbod is op 1 januari 2023 in werking getreden.

Aanvankelijk werd lachgas onder meer verkocht in hervulbare cilinders waarvoor bij aankoop borg werd betaald, die bij inlevering van de lege cilinder werd terugbetaald of verrekend. Sinds medio 2022 zijn daarnaast wegwerpcilinders zonder borgsom in omloop geraakt. Met de inwerkingtreding van het verbod werd de verkoop van lachgas voor recreatief gebruik strafbaar, waarmee een formeel retoursysteem niet meer voor de hand lag. Lege of bijna lege wegwerpcilinders

belanden daardoor regelmatig bij het restafval of worden aangetroffen als zwerfafval.

Wegwerpcilinders met restanten lachgas die onder druk komen te staan of aan hitte worden blootgesteld, kunnen exploderen, met schade aan installaties, stilstand van verwerkingslijnen en extra preventie- en verwerkingskosten tot gevolg. Gemeenten en afvalverwerkingsbedrijven ('eisers') schatten de landelijke kosten voor 2024 op minimaal € 54,5 miljoen.

In zaak I (22 gemeenten en gemeentelijke afvalbedrijven) werd de Staat gedagvaard op 24 december 2024; in zaak II (twee grotere afvalverwerkingsbedrijven) op 24 februari 2025. Na voeging van deze procedures heeft de rechtbank vonnis gewezen op 21 januari 2026.

2. Uitspraak rechtbank

2.1. Grondslagen vordering

De aansprakelijkheid van de Staat werd in beide zaken primair gestoeld op onrechtmatig handelen (art. 6:162 BW) door bij de invoering van het lachgasverbod onvoldoende te anticiperen op de gevolgen daarvan voor de afvalketen. Daarnaast baseerden de gemeenten en een aantal afvalbedrijven hun vorderingen op het égalité-beginsel. Zij stelden dat het (rechtmatig ingevoerde) lachgasverbod hen zozeer treft, dat de Staat dat onevenredige nadeel had moeten compenseren. Waar de Staat dat nalaat, handelt hij onrechtmatig en is hij op die grond gehouden om schadevergoeding te betalen. Tot slot vorderden de Gemeenten subsidiair een verklaring voor recht dat zij de wegwerpcilinders op grond van het lachgasverbod niet mogen inzamelen en verwerken omdat dit strafbaar is op grond van de Opiumwet. De Staat acht zich niet verantwoordelijk voor het illegale dumpgedrag en vindt dat de causale keten daarmee te ver wordt opgerekend. De rechtbank wijst alle vorderingen af en onderbouwt dat als volgt.

2.2. Voorzienbaarheid

De rechtbank oordeelt dat voor de Staat bij de voorbereiding van het lachgasverbod niet voorzienbaar was dat juist de inmiddels opgekomen grote wegwerpcilinders op grote schaal in het afval zouden belanden en daar tot explosies zouden leiden. Dat met de invoering van het lachgasverbod het informele statiegeldsysteem zou wegvallen, acht de rechtbank voorzienbaar. Daar-

uit volgt volgens haar echter nog niet dat ook de problemen in de afvalketen voorzienbaar waren. Die problemen konden zich immers pas voordoen indien, ondanks het verbod, nog steeds veel lachgascilinders in omloop zouden zijn. Ook de overige door eisers aangevoerde omstandigheden overtuigen de rechtbank niet. Het door hen gestelde explosiegevaar was niet concreet gekoppeld aan kennis die de Staat ten tijde van de voorbereiding van het wijzigingsbesluit had of moest hebben, het advies van de Raad van State uit 2022 zag niet op deze afvalproblematiek, en uit de Kamerbrief van 15 mei 2023 volgt volgens de rechtbank wel dat met de huidige problematiek geen rekening is gehouden, maar niet dat daarmee vaststaat dat juridisch onzorgvuldig is gehandeld. Daarbij weegt volgens de rechtbank mee dat het explosiegevaar niet inherent is aan de wegwerpcilinder als zodanig.

2.3. Causaliteit

De rechtbank oordeelt verder dat, zelfs indien onzorgvuldig handelen zou zijn aangenomen, de vordering strandt op het *condicio sine qua non*-vereiste. Dat het ná het verbod misging, betekent niet dat het dóór het verbod misging: dezelfde wegwerpcilinders doken immers ook op in landen zonder lachgasverbod, hetgeen erop duidt dat de opkomst van de wegwerpcilinder een autonome marktontwikkeling betreft die zich ook zonder verbod had voorgedaan. Voor toewijzing van de vordering moet vaststaan dat zonder het verbod geen schade was ontstaan en dat bewijs ontbreekt, aldus de rechtbank. Dat het verbod mogelijk een versnellend effect heeft gehad op het gebruik van wegwerpcilinders, is onvoldoende: samenloop in de tijd is nog geen oorzakelijk verband.

2.4. Nadeelcompensatie

Ook voor compensatie van onevenredig nadeel op grond van het *égalité*-beginsel (nadeelcompensatie) ziet de rechtbank geen grond. Daarvoor is immers ook vereist dat de schade in causaal verband staat tot het (rechtmatig) handelen van de Staat, namelijk het invoeren van het lachgasverbod. Aangezien het causaal verband niet kan worden vastgesteld, moeten ook deze vorderingen worden afgewezen.

2.5. Inzameling niet strafbaar op grond van de *Opiumwet*

Tot slot wordt de door de gemeenten gevorderde verklaring voor recht, dat het op grond van de gewijzigde wet- en regelgeving voortaan strafrechtelijk verboden is om lachgascilinders in te zamelen en te verwerken, afgewezen. De gemeenten zijn op grond van de Wet milieubeheer verantwoordelijk voor de inzameling en verwerking van afval. De rechtbank ziet geen aanknopingspunten voor de stelling dat de wetgever zou hebben bedoeld om de uitvoering van deze wettelijke taak strafbaar te stellen.

3. Analyse & Conclusie

De rechtbank Den Haag komt tot een consistent en goed gemotiveerd vonnis. Enkele observaties zijn op hun plaats.

Opvallend is allereerst de lesjes aansprakelijkheidsrecht die de rechtbank tussen de regels door geeft. Zij constateert met zoveel woorden dat geen van partijen een concrete invulling heeft gegeven aan het criterium van zorgvuldigheid en de vraag wanneer onzorgvuldig handelen ook als onrechtmatig handelen kan worden aangemerkt. De rechtbank laat die vraag in het midden – zij komt immers niet toe aan onrechtmatigheid, omdat onzorgvuldigheid al ontbreekt – maar de prominente plaatsing van deze overweging is niet zonder betekenis. Zij verduidelijkt daarmee dat de stap van onzorgvuldigheid naar onrechtmatigheid geen automatisme is: de vaststelling dat zorgvuldiger had kunnen of moeten worden gehandeld, leidt niet zonder meer tot het oordeel dat sprake is van onrechtmatig handelen jegens de benadeelde. Partijen doen er dus verstandig aan die stap (meer) expliciet te onderbouwen. Met betrekking tot het causaal verband benadrukt de rechtbank in r.o. 4.13 dat een mogelijk versnellend effect van het lachgasverbod onvoldoende is voor het aannemen van *condicio sine qua non*-verband: de schade moet ook zonder het verbod zijn uitgebleven. Dat is juridisch correct, maar in de praktijk is de grens tussen een factor die een ontwikkeling slechts versnelt en een factor die voor het intreden van de schade mede oorzakelijk is geweest, niet altijd scherp te trekken. Daarbij zij in deze zaak opgemerkt dat de rechtbank al in de voorvraag niet overtuigd is dat het lachgasverbod het gebruik van wegwerpcilinders überhaupt heeft versneld. Aan de vervolg-

vraag naar de mate van dat effect komt zij dan ook niet toe.

Ten tweede is het goed om te bedenken dat het hier om een vorm van secundaire aansprakelijkheid gaat: de Staat wordt niet aangesproken als primaire schadeveroorzaker, maar omdat hij het schadeveroorzakende handelen van derden – de gebruikers die de cilinders illegaal dumpen – onvoldoende zou hebben voorkomen (K.L. Maes, 'Secundaire aansprakelijkheid' (diss. UU), Den Haag: Boom juridisch 2020, hfst. 1, par. 1.1 en par. 6.1). In de rechtspraktijk zien we bij secundaire aansprakelijkheid regelmatig een zekere terughoudendheid in de beoordeling van zorgplicht en causaliteit; alsof de rechter meeweegt dat de directe of feitelijke veroorzaker van de schade een ander is. Bij secundaire aansprakelijkheid is het bovendien inherent lastig om vast te stellen of de aangesproken partij het schadeveroorzakende handelen van de primaire veroorzaker had kunnen en moeten voorkomen. Zowel de voorzienbaarheidstoets als de *condicio sine qua non*-beoordeling worden daardoor complexer. Of die complexiteit in deze zaak ook daadwerkelijk een rol heeft gespeeld in de redenering van de rechtbank, valt niet met zekerheid te zeggen. Maar de terughoudendheid die uit het vonnis spreekt, past wel in het bredere patroon dat bij secundaire overheidsaansprakelijkheid niet snel tot aansprakelijkheid wordt gekomen.

Ten derde valt het de lezer die affiniteit heeft met het publiekrecht, wellicht op dat het toetsingsverbod (art. 120 Grondwet) in de uitspraak niet aan de orde komt. Het toetsingsverbod bepaalt, kort gezegd, dat de rechter een wet in formele zin niet mag toetsen aan de Grondwet, (nationale) algemene rechtsbeginselen of ander (ongeschreven) recht. Dit betekent dat de rechter de wet in formele zin niet toetst aan het nationale zorgvuldigheidsbeginsel. Een schadevergoedingsvordering die daarop is gebaseerd, zal dan ook stranden. Formele wetgeving kan echter wel worden getoetst aan EU-recht en internationale verdragen en kan, als het daarmee in strijd is, om die reden onrechtmatig zijn. Een vordering tot schadevergoeding zal dan ook op die manier moeten worden ingestoken. Denk bijvoorbeeld aan art. 1 van het Eerste Protocol van het EVRM. In het onderhavige geval zit de crux erin dat niet alleen Lijst II van de Opiumwet wordt gewijzigd, maar ook (en eigenlijk primair) het Opiumwetbesluit. Het Opiumwetbesluit is een algemene maatregel van

bestuur en dus lagere regelgeving, waarvoor het toetsingsverbod niet geldt.

Hoewel het toetsingsverbod hier dus geen probleem is, onderstreept deze uitspraak weer eens dat het bepaald niet eenvoudig is om de overheid aansprakelijk te stellen voor (vermeend) onzorgvuldige regelgeving.

mr. dr. K.L. Maes
advocaat bij VBK advocaten & notarissen en als onderzoeker en universitair docent verbonden aan de Universiteit Utrecht

mr. C.C. Corsten
advocaat bij VBK advocaten & notarissen

58

Schadelijke gevolgen toeslagenaffaire: ontvankelijkheid bij burgerlijke rechter

Rechtbank Den Haag
11 maart 2026, nr. C/09/684589 / HA ZA 25-379, ECLI:NL:RBDHA:2026:5088
(mr. Boogers, mr. Kool, mr. Kuipers)
Noot mr. Y. Bosschaart

Toeslagenaffaire. Burgerlijke rechter. Ontvankelijkheid. Formele rechtskracht.

[BW art. 6:162; Rv art. 237]

Eisers, een door de Staat erkend gedupeerde ouder en haar toeslagpartner, stellen schade te hebben geleden door terugvorderingsbesluiten ten aanzien van de kinderopvangtoeslag. De ontvangen Catshuisvergoeding en de door UHT toegekende schadevergoeding vergoeden de schade volgens eisers niet volledig. Eisers vorderen daarom schadevergoeding bij de burgerlijke rechter. De toeslagpartner is ontvankelijk in zijn vordering, maar zijn vordering wordt afgewezen vanwege het ontbreken van causaal verband. De gedupeerde ouder wordt niet-ontvankelijk verklaard in haar vordering, omdat een met voldoende waarborgen omklede bestuursrechtelijke rechtsgang openstond. Hoewel naar aanleiding van uitspraken in vergelijkbare zaken in de literatuur is gesuggereerd dat het wenselijk is dat de Hoge Raad zich in een prejudiciële procedure uit-