

Voorzorg in het bestuursrecht

Over zeehonden, zoönosen en wat als Groningen op Antarctica zou liggen

Robert van der Velde, datum 16-02-2015

Datum

16-02-2015

Auteur

Robert van der Velde^[1]

Folio weergave

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

JCDI

JCDI:ADS2137:2

Vakgebied(en)

Natuurbeschermingsrecht / Algemeen

Internationaal publiekrecht / Mensenrechten

Bestuursrecht algemeen / Algemeen

Bestuursrecht algemeen / Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Milieurecht / Algemeen

Wetgeving

artikel 19g Natuurbeschermingswet 1998; artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht;

Het lijkt er op dat Antarctica, zeehonden en hoogveengebieden voorzorgsrechtelijk beter beschermd zijn dan omwonenden van intensieve veehouderijen en bewoners van het aardbevingsgebied. Met de ontwikkeling van het voorzorgsbeginsel buiten het natuurbeschermingsrecht wil het in Nederland nog niet erg lukken. Om die ontwikkeling een impuls te geven verdient het aanbeveling om het voorzorgsbeginsel, althans tenminste de voorzichtige variant daarvan (bij twijfel niet niets doen) als leidraad voor het bestuur op te nemen in de Algemene wet bestuursrecht. Dat verplicht overheden om het beginsel bij hun besluitvorming te betrekken, onderzoek te doen naar risico's en onzekerheden, transparant te formuleren welke risico's nog wel en welke niet meer zullen worden geaccepteerd en daarop zo nodig beleid te ontwikkelen.

ABRvS 24 augustus 2011, TBR 2011/169;

Inleiding

Voorzorg in Groningen

De gaswinning in Groningen is met veel onzekerheden omgeven. Deskundigen hebben sterk uiteenlopende opvattingen over het aardbevingsrisico en de gevolgen van aardbevingen. Voor de periode 2014-2016 wordt rekening gehouden met een aardbeving van 4,1 op de schaal van Richter (met een kans van 10% dat deze sterker wordt). Wat daarvan de gevolgen zullen zijn is onduidelijk. Voor de jaren daarna kan geen redelijke risicoschatting worden gemaakt.^[2] Wel voorspelt het winningsplan van de NAM dat op basis van de huidige modellen en zonder versterkende maatregelen bij bevingen met een magnitude van 4,5 of hoger een aantal gebouwen zwaar beschadigd wordt of instort, waarbij de kans op slachtoffers niet volledig uitgesloten kan worden. De onzekerheden zijn zodanig dat de toezichthouder, het Staatstoezicht op de mijnen, heeft laten weten de veiligheid van de bewoners niet te kunnen garanderen. In reactie op alle onzekerheden zegt Minister Kamp het voorzorgsbeginsel te hanteren.^[3] In het *Dagblad van het Noorden* van 8 januari 2014 schrijft oud-staatssecretaris Henk Bleker dat het er desondanks op lijkt dat zeehonden in de Waddenzee qua voorzorg beter beschermd zijn dan Groningers. Hij doelt op de toepassing van het voorzorgsbeginsel bij besluitvorming over enerzijds de natuurbeschermingswetvergunning voor de RWE centrale in de Eemshaven en anderzijds de besluitvorming over gaswinning in Groningen. Voor zeehonden – althans voor het Natura 2000-gebied Waddenzee – geldt de geschreven voorzorgregel van artikel 19g Nbw 1998. Kort gezegd: bij twijfel niet doen. Mede vanwege die voorzorgregel strandde de eerste natuurbeschermingswetvergunning voor de RWE-centrale.^[4] Volgens de Raad van State was *onvoldoende verzekerd* dat de natuurlijke kenmerken van – onder meer – de Waddenzee en de instandhoudingsdoelstelling voor zeehonden niet zouden worden aangetast. De besluitvorming rond dat andere mega energieproject in Groningen – gaswinning uit het Groningenveld – is met tenminste zoveel onzekerheden omgeven als de besluitvorming over de RWE-centrale. Echter,

waar de Waddenzee en zeehonden worden beschermd door de geschreven voorzorgregel van artikel 19g Nbw 1998, geldt die geschreven voorzorgregel niet voor lijf, have en goed van de bewoners van het aardbevingsgebied. Groningen is geen Natura 2000-gebied en zijn inwoners geen beschermde diersoort.

Vorzorg in Nederland?

Groningers ga ik in dit artikel na wat – buiten het natuurbeschermingsrecht – in Nederland de betekenis en inhoud zijn van het voorzorgsbeginsel. Opvallend vind ik namelijk het contrast tussen enerzijds de bijna verlamme werking van het voorzorgsbeginsel in het natuurbeschermingsrecht en anderzijds de tandeloosheid van dat beginsel buiten het natuurbeschermingsrecht.

Van het voorzorgsbeginsel zijn veel verschillende definities en omschrijvingen in omloop. Drie elementen (de gevarendriehoek) komen in vrijwel alle beschrijvingen terug: dreigende (milieu)schade, wetenschappelijke onzekerheid en actie. Vertrekpunt voor deze bijdrage is de omschrijving van Trouwborst:^[5] *'wanneer er, op basis van de best beschikbare informatie, redelijke gronden zijn om te vrezen voor ernstige en/of onomkeerbare milieuschade, moet effectieve en proportionele actie ondernomen worden om die schade te voorkomen en/of tegen te gaan, mede in situaties van wetenschappelijke onzekerheid aangaande de oorzaak, omvang en/of waarschijnlijkheid van de mogelijke schade'*. De betekenis van het voorzorgsbeginsel is uiteraard niet beperkt tot gaswinning. Ook op andere terreinen wordt steeds vaker een beroep op het voorzorgsbeginsel gedaan. De laatste tijd speelt het voorzorgsbeginsel bijvoorbeeld een prominente rol in discussies over de volksgezondheidsrisico's van intensieve veehouderijen (gevaar van zoonosen, dat wil zeggen van dier op mens overdraagbare ziekten zoals Q-koorts en vogelgriep).^[6] Ook buiten het bestuursrecht is het voorzorgsbeginsel niet onbekend, maar in deze bijdrage beperk ik mij tot het voorzorgsbeginsel als normering van bestuurshandelen.^[7]

Waar vinden we het voorzorgsbeginsel?

Internationaal

De bron van het voorzorgsbeginsel ligt in het internationale milieurecht.^[8] Het voorzorgsbeginsel is opgenomen in tientallen multilaterale milieuverdragen en talrijke andere verklaringen en heeft de status verworven van universeel internationaal gewoonterecht. Een van de bekendste geschreven internationale verschijningsvormen van het voorzorgsbeginsel is beginsel 15 van de Verklaring van Rio (1992): *'Ter bescherming van het milieu moet het voorzorgsbeginsel door de landen afhankelijk van de mogelijkheden op zoveel mogelijk gebieden worden toegepast. Als er gevaar bestaat voor ernstige of irreversibele schade mag wetenschappelijke onzekerheid niet als reden worden aangevoerd om kosteneffectieve maatregelen ter voorkoming van achteruitgang van het milieu uit te stellen.'*

Het internationale voorzorgsbeginsel strekt ter bescherming van het milieu als zodanig. Niet de bescherming van personen of goederen staat centraal, maar de bescherming van 'het milieu' (kwetsbare soorten, natuurlijke systemen, habitats, natuurlijke kenmerken enz.).^[9] Indirect worden daardoor ook personen beschermd, maar dat is niet het primaire oogmerk van het internationale voorzorgsbeginsel. Het internationale voorzorgsbeginsel beschermt personen enkel tegen de gevolgen van milieuschade, niet tegen de onveiligheid van producten, voedsel of geneesmiddelen. Met name Trouwborst^[10] benadrukt dat de reikwijdte van het voorzorgsbeginsel zowel van oorsprong als in het huidige internationale recht beperkt is tot het milieurecht. Daarvoor is volgens Trouwborst een goede reden. Het beschermingsniveau van de volksgezondheid zou altijd hoger hebben gelegen dan het beschermingsniveau voor het milieu. Voorzorg zit in het gezondheidsbeleid 'ingebakken'. Een afzonderlijk voorzorgsbeginsel zou daarvoor niet nodig zijn.

Europees recht

De milieurechtelijke oorsprong van het voorzorgsbeginsel heeft er toe geleid dat het voorzorgsbeginsel in 1992 – via het Verdrag van Maastricht in de milieutitel van het EG-verdrag^[11] is terecht gekomen. Met zoveel woorden bepaalt (thans) artikel 191 lid 2 VWEU dat het beleid van de Unie berust op het voorzorgsbeginsel. De niets vermoedende lezer zou denken dat dat alleen geldt voor het milieubeleid van de Unie, maar niets is minder waar. Na opneming in het EG-verdrag deed het voorzorgsbeginsel van zich spreken in zaken die met milieubeleid en milieuschade helemaal niets te maken hadden, maar wel alles met volksgezondheid; de BSE-crisis, de dioxine-crisis en een internationaal handelsconflict over het gebruik van hormonen in rundvlees.^[12]

Om ieder misverstand over de reikwijdte van het Europese voorzorgsbeginsel te voorkomen, maakte de Commissie in 2000 in zijn 'Mededeling van de Commissie over het Voorzorgsbeginsel'^[13] volstrekt helder dat plaatsing van het voorzorgsbeginsel in de milieutitel van het Verdrag niet betekent dat dit beginsel alleen van toepassing is op milieugebied. De Commissie beschouwt het voorzorgsbeginsel als een algemeen beginsel waarmee vooral bij de bescherming van het milieu en de gezondheid van mensen, dieren en planten rekening moet worden gehouden.

EVRM; recht op *family life* impliceert toepassing voorzorgsbeginsel

Naast het unierecht verlangt ook het EVRM – althans artikel 8, het recht op *family life* – toepassing van het voorzorgsbeginsel, zo oordeelde het EHRM in de zaak *Tatar vs. Roemenië*.^[14] De afwezigheid van zekerheid over het intreden van milieuschade kan niet rechtvaardigen dat een staat effectieve en personele maatregelen nalaat die zijn gericht op het voorkomen van ernstige en onomkeerbare gevolgen. Dit mensenrechtelijke voorzorgsbeginsel heeft in principe niets te maken met milieubescherming. Artikel 8 EVRM beschermt immers niet het milieu als zodanig. In het EVRM en daarbij behorende protocollen is geen recht op behoud van natuur of een schoon milieu opgenomen. Artikel 8 EVRM is eerst van toepassing als – bijvoorbeeld door een verslechtering van het milieu, maar dat kan ook om redenen zijn die met het milieu niets te maken hebben – de woning dan wel het privé- of familieleven van personen ernstig in het geding is.^[15] Het EHRM heeft het voorzorgsbeginsel (nog) niet in verband gebracht met het recht op leven uit artikel 2 EVRM. Nu dit recht een ‘sterker’ recht is – want een van de meest fundamentele mensenrechten dan het recht op *family life* (artikel 8 EVRM) is het niet gewaagd om te veronderstellen dat het EHRM zal oordelen dat het voorzorgsbeginsel óók – misschien wel juist – geldt als het recht op leven in het geding is.

Nationaal recht

Vergeleken met het internationaal- en Europees recht staat het voorzorgsbeginsel in het Nederlands recht nog in de kinderschoenen. Gecodificeerde voorbeelden zijn er nauwelijks. De bekendste geschreven voorzorgsregel is artikel 19g Nbw-98, zijnde de implementatie van artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn. Een ander voorbeeld uit de gebiedsbescherming is artikel 13 lid 3 sub b Wet bescherming Antarctica: een vergunning wordt in ieder geval geweigerd indien onvoldoende zekerheid bestaat dat ernstige nadelige gevolgen voor het Antarctisch milieu kunnen worden voorkomen.^[16]

In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet worden maar weinig woorden gewijd aan het voorzorgsbeginsel.^[17] Het beginsel wordt genoemd als beleidsbeginsel van de EU,^[18] waarna wordt opgemerkt dat de Omgevingswet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving dus uitdrukking zullen geven aan (onder meer) dit beginsel, echter zonder dat dit beginsel zelf deel uitmaakt van de regels. Blijkens het Verslag^[19] nemen veel fracties daarmee geen genoegen. Zij willen weten waarom het voorzorgsbeginsel niet in de Omgevingswet wordt opgenomen of pleiten er voor dat alsnog te doen. De leden van de PvdA fractie menen zelfs dat met de Omgevingswet het voorzorgsprincipe wordt verlaten en roepen de regering op het voorzorgsbeginsel expliciet op te nemen in de Omgevingswet.

Met een codificatie van het voorzorgsbeginsel wil het dus nog niet helemaal lukken, zulks ondanks het advies in 2008 van Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid om een vorm van het voorzorgsbeginsel op te nemen in de Grondwet, de Awb en het BW.^[20] Een afzonderlijke codificatie van het voorzorgsbeginsel vond de regering echter niet nodig^[21] omdat bestaande wetgeving al voldoende handvatten zou bevatten voor inlezing en toepassing van het voorzorgsbeginsel. Zo moest volgens de (toenmalige) Minister van VROM^[22] het voorzorgsbeginsel worden ingelesen in bijvoorbeeld de artikelen 21 en 22 Grondwet, houdende de opdracht aan de overheid om zorg te dragen voor de fysieke veiligheid, in de artikelen 3:2 Awb (zorgvuldige voorbereiding van besluiten) en 3:46 Awb (dragende motivering van besluiten) en in algemene zorgplichtbepalingen.

Dat Nederland geen algemeen geschreven voorzorgsregel kent, betekent niet dat het voorzorgsbeginsel in Nederland niet leeft. Het voorzorgsbeginsel mag zich juist in een toenemende populariteit verheugen.^[23] Zo wordt het voorzorgsbeginsel in stelling gebracht in zaken over gezondheidsrisico's door intensieve veehouderijen,^[24] van magnetische velden rond hoogspanningsverbindingen,^[25] door de effecten van straling van UMTS masten^[26] van verslechterende luchtkwaliteit^[27] en van bodembeweging.^[28] Op het gebied van voedsel en productveiligheid speelt het voorzorgsbeginsel al veel langer een belangrijke en tamelijk onomstreden rol.^[29]

De opmerking van de regering dat het voorzorgsbeginsel moet worden ingelesen in reeds bestaande wettelijke verplichtingen klinkt mooi, maar in de praktijk komt daar weinig van terecht. Mij zijn buiten het natuurbeschermingsrecht – met zijn geschreven voorzorgsregel – geen uitspraken bekend waarin de bestuursrechter naar aanleiding van een beroep op het ongeschreven voorzorgsbeginsel dat beginsel formuleert in toetsbare criteria, en daaraan ook daadwerkelijk toetst. In de hiervoor genoemde gevallen waarin het voorzorgsbeginsel in stelling wordt gebracht, oordeelde de bestuursrechter over het algemeen dat het beginsel niet was geschonden omdat geen sprake zou zijn van (wetenschappelijke) onzekerheid, zonder ook maar een poging te doen om dat voorzorgsbeginsel in de voorliggende casus te concretiseren. Dicht in de buurt komt een uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant van 12 juli 2013.^[30] Naar aanleiding van een expliciet beroep op het voorzorgsbeginsel oordeelde de rechtbank dat er indicaties zijn dat intensieve veehouderijen negatieve gevolgen kunnen hebben op de volksgezondheid van omwonenden. Dat leidde tot vernietiging wegens strijd met artikel 3:2 Awb en de opdracht om nader onderzoek te verrichten. Naar mijn gevoel heeft de door de rechtbank geformuleerde onderzoeksplicht niet zozeer te maken met het voorzorgsbeginsel, maar met de normale bestuursrechtelijke onderzoeksplicht van artikel 3:2 Awb. Voorzorgsrechtelijk echt interessant wordt het pas wanneer ook dat nader onderzoek geen uitsluitel over de risico's geeft. Pas dan staat het voorzorgsbeginsel echt op scherp.

De inhoud van het voorzorgsbeginsel in het Nederlands recht

Vorzorgsbeginsel niet beperkt tot milieurecht of natuurbescherming

Dat het voorzorgsbeginsel in Nederland niet is beperkt tot alleen de bescherming van natuur en milieu, mag inmiddels wel duidelijk zijn. Uit het Europese recht en het EVRM blijkt duidelijk dat het voorzorgsbeginsel ook geldt wanneer wél de veiligheid van personen in het geding is, zonder dat sprake is van blijvende milieuschade.

Ook ter bescherming van materiële belangen?

Het lijkt er op dat de werking van het voorzorgsbeginsel beperkt is tot de bescherming van immateriële belangen (veiligheid, gezondheid, milieu, natuur). Het voorzorgsbeginsel wordt niet in verband gebracht met het voorkomen van materiële schade. Ook de Mededeling van de Europese Commissie spreekt steeds over de gevolgen van activiteiten voor het milieu of de gezondheid van mensen, dieren en planten. Toch lijkt de Commissie in nr. 3 van de Mededeling een opening te bieden om het voorzorgsbeginsel ook te hanteren bij andersoortige belangen: 'De Commissie beschouwt het voorzorgsbeginsel dus als een algemeen beginsel waarmee *vooral* bij de bescherming van het milieu en de gezondheid van mensen, dieren en planten rekening moet worden gehouden.' (cursivering auteur).

Ik zie geen reden om de bescherming van materiële belangen^[31] categorisch van het voorzorgsbeginsel uit te sluiten. Ook als het gaat om dreigende zaakschade (bijvoorbeeld door overstromingen of aardbevingen) ligt toepassing van het voorzorgsbeginsel voor de hand. Wel zal de toepassing van het voorzorgsbeginsel bij zaakschade uiteraard tot andere uitkomsten kunnen leiden, dan wanneer levens op het spel staan.

Het voorzorgsbeginsel op twee niveaus

Het voorzorgsbeginsel speelt een rol op twee niveaus:

1. bij de beslissing om al dan niet te handelen;
2. als wordt besloten tot actie, welke maatregelen zijn dan aangewezen?

Die eerste trede van het voorzorgsbeginsel is niet erg ingewikkeld of omstrede. Het komt er in feite op neer dat, zodra de overheid onraad ruikt, de overheid niet mag blijven stil zitten, maar in actie moet komen, óók als dat onraad wetenschappelijk (nog) niet is aangetoond of omstrede is. Dat is het voorzorgsbeginsel zoals wij dat kennen uit het internationaal milieurecht en het EVRM: bij twijfel niet niets doen. Die actie kan bijvoorbeeld bestaan uit het doen van onderzoek (zoals in Nederland ten aanzien van zoönosen en gaswinning in Groningen) en publieksvoorlichting.^[32] Zo beschouwd is het voor de overheid makkelijk om te 'roepen' dat men aan het voorzorgsbeginsel voldoet. Het doen van nader onderzoek is daarvoor al voldoende.

Bij de volgende trede van het voorzorgsbeginsel wordt het lastiger. Het gaat dan om de vraag welke actie het voorzorgsbeginsel exact verlangt. Dat valt in zijn algemeenheid niet te zeggen, maar zal in ieder afzonderlijk geval steeds afhangen van de waardering van de ernst van de dreigende schade en de waarschijnlijkheid daarvan. De waardering van de ernst van de dreigende schade staat niet op zichzelf, maar is afhankelijk van het door de overheid gewenste beschermingsniveau.

Welk beschermingsniveau?

Een juiste en eerlijke toepassing van het voorzorgsbeginsel in een concrete situatie veronderstelt dat het bevoegd gezag helderheid geeft over het voorgestane beschermingsniveau. Welke gevolgen zijn nog wel en welke gevolgen zijn niet meer aanvaardbaar? In de Mededeling van de Europese Commissie komt dit aspect regelmatig terug. Pas als het 'gewenste beschermingsniveau' of 'aanvaardbaar geachte risiconiveau' in gevaar komt, kunnen uitspraken worden gedaan over de vraag welke wetenschappelijke onzekerheid men accepteert en welke maatregelen nodig zijn.

Het gaat er niet zozeer om dát (milieu)schade ontstaat, maar hoe die schade zich verhoudt tot het maatschappelijk aanvaardbaar geachte risico. In de woorden van de Mededeling van de Europese Commissie: het juiste antwoord op de vraag – welke maatregelen nodig zijn – is dus het uitvloeisel van een bij uitstek politiek besluit en hangt af van het door de maatschappij aanvaardbaar geachte risiconiveau, want de maatschappij moet het risico dragen. Het RIVM^[33] spreekt in dit verband over morele dimensies die van invloed zijn op afwegingen over onzekere, complexe of omstrede risicoproblemen. Het is daarbij de vraag of de autoriteiten in alle gevallen een discretionaire bevoegdheid hebben. Die discretionaire bevoegdheid wordt namelijk beperkt door internationale mensenrechtenverdragen, zoals artikel 2 EVRM (het recht op leven) en artikel 8 EVRM (het recht op family life).

Voorbeelden: natuurbescherming en zoönosen

In het natuurbeschermingsrecht heeft Europa gekozen voor een zeer hoog beschermingsniveau. Pas als de zekerheid is verkregen dat een activiteit de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000 gebied niet aantast, kan in beginsel vergunning worden verleend voor zo'n activiteit (artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn). Een mogelijke achteruitgang van zo'n natuurgebied wordt niet getolereerd en het is aan het bevoegd gezag om te bewijzen dat zo'n achteruitgang zich niet zal voordoen. In de RWE-uitspraak^[34] hanteert de Afdeling bestuursrechtspraak een stringent voorzorgscriterium:

‘Uit artikel 19 g zoals hierboven weergegeven, de aangehaalde rechtspraak van het Hof van Justitie en jurisprudentie van de Afdeling (zoals de uitspraak van de Afdeling van 29 augustus 2007, in zaak nr. 200606028/1) volgt dat ten tijde van het nemen van een besluit tot het verlenen van een vergunning de beoordeling van de gevolgen van het project moet hebben plaatsgevonden en de zekerheid over het uitblijven van aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied ten gevolge van dit project zijn verkregen. Dit laat onverlet dat er enige marge kan zijn in de te verwachten gevolgen van het project, waarin verweerders aanleiding kunnen zien een zogenoemd monitoringssysteem voor te schrijven. Een dergelijk systeem kan, gelet op voormelde rechtspraak, enkel aanvaardbaar worden geacht indien deze marge een na de beoordeling van de significantie van de te verwachten gevolgen overblijvend overzienbaar restrisico betreft, de voorgeschreven monitoring ziet op dat risico en geen andere mogelijkheid bestaat om dat risico uit te sluiten.’

Daarnaast kan worden gewezen op eerdere gaswinningsuitspraken van de Raad van State over gaswinning onder de Waddenzee.^[35] In deze zaken ging het niet om bodemtrillingen (aardbevingen) maar om de mogelijk negatieve gevolgen van bodemdaling voor met name het Natura 2000-gebied de Waddenzee. De desbetreffende gaswinningsbesluiten konden slechts rechtmatig worden genomen omdat de minister na langdurig onderzoek de zekerheid kon geven dat gaswinning geen schadelijke gevolgen zou hebben voor de natuurlijke kenmerken van de Waddenzee. Weliswaar waren er nog enkele onzekerheden maar met het in de besluiten opgenomen ‘hand aan de kraan principe’ konden de gevolgen van de gaswinning effectief worden bijgestuurd.

Het gewenste beschermingsniveau van omwonenden van intensieve veehouderijen daarentegen ligt kennelijk een stuk lager. Uit jurisprudentie over dit onderwerp blijkt het voorzorgsbeginsel daar namelijk heel anders uit te pakken.^[36] Bij het ontbreken van eenduidige wetenschappelijke inzichten over volksgezondheidsrisico's in verband met zoönosen, kunnen deze risico's niet leiden tot weigering van vergunningen^[37] of het zekerheidshalve voorschrijven van minimumafstanden,^[38] tenzij omwonenden kunnen wijzen op algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten waaruit volksgezondheidsrisico's blijken. Dat kunnen zij uiteraard niet, omdat die algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten er nog niet zijn. Waar bij bescherming van natuur de overheid dus moet verzekeren dat negatieve gevolgen voor natuurgebieden uitblijven, geldt dat niet voor het uitblijven van volksgezondheidsrisico's voor omwonenden van intensieve veehouderijen. Waarom willen we bij vergunningverlening wel vooraf verzekerd zien dat negatieve gevolgen voor bijvoorbeeld een stikstofgevoelig hoogveengebied uitblijven (bij twijfel niet doen), maar verlangen we niet vooraf de zekerheid dat gezondheidsschade bij omwonenden uitblijft? Deze wat merkwaardige uitkomst heeft niet zozeer te maken met het voorzorgsbeginsel als zodanig, maar met het door het bevoegd gezag gekozen beschermingsniveau. Dat ligt voor natuurgebieden kennelijk hoger dan voor omwonenden van intensieve veehouderijen. Deze omwonenden zouden graag worden beschermd door de hiervoor geciteerde voorzorgsregel uit de RWE uitspraak. Die regel zou, vrij vertaald vanuit het natuurbeschermingsrecht naar volksgezondheidsrisico's, als volgt luiden:

‘Uit het voorzorgsbeginsel volgt dat ten tijde van het nemen van een besluit tot het verlenen van een vergunning de beoordeling van de gevolgen van het project moet hebben plaatsgevonden en de zekerheid over het uitblijven van aantasting van de veiligheid en gezondheid van omwonenden ten gevolge van dit project moet zijn verkregen. Dit laat onverlet dat er enige marge kan zijn in de te verwachten gevolgen van het project, waarin verweerders aanleiding kunnen zien een zogenoemd monitoringssysteem voor te schrijven. Een dergelijk systeem kan, gelet op voormelde rechtspraak, enkel aanvaardbaar worden geacht indien deze marge een na de beoordeling van de significantie van de te verwachten gevolgen overblijvend overzienbaar restrisico betreft, de voorgeschreven monitoring ziet op dat risico en geen andere mogelijkheid bestaat om dat risico uit te sluiten.’

Ik schat in dat de besluitvorming over gaswinning in Groningen en besluitvorming over omgevingsvergunningen voor intensieve veehouderijen niet aan deze hoge voorzorgsnorm, voortvloeiend uit een hoog beschermingsniveau, kan voldoen. Daarvoor is immers nodig dat de overheid met (nagenoeg) zekerheid kan uitsluiten dat sprake zal zijn van significante (gezondheids)schade.

Conclusie

Het voorzorgsbeginsel is in Nederland nog lang niet uitontwikkeld,^[39] maar heeft zijn bestaansrecht al bewezen. Het verplicht de overheid in actie te komen en milieu-, gezondheids- en materiële belangen te beschermen, ook als wetenschappelijke kennis tekortschiet. Het dwingt overheden na te denken over het gewenste beschermingsniveau en kan aanleiding zijn om dat beschermingsniveau vast te leggen in beleid of wetgeving. Het verplicht de overheid om verder te gaan waar artikel 3:2 Awb (verplichting tot zorgvuldig onderzoek) ophoudt en om uitdrukkelijk rekening te houden met wetenschappelijke onzekerheden. Het verplicht de overheid tot actieve openbaarheid over volksgezondheidsrisico's, ook al zijn die wetenschappelijk nog omstreven. Het biedt handvatten voor de verdeling en versoepeling van de bewijslast van het uitblijven of het zich juist voordoen van schade. Het biedt een grondslag voor hand aan de kraan voorschriften, om risicovolle activiteiten te monitoren en zo nodig bij te stellen, als nieuwe kennis daartoe noopt. Desniettemin moet worden vastgesteld dat het voorzorgsbeginsel zeer sterk is verankerd in het natuurbeschermingsrecht,

maar niet of nauwelijks daarbuiten. De veronderstelling van Trouwborst dat milieu en natuur meer behoefte hebben aan het voorzorgsbeginsel dan mensen, omdat voorzorg in het veiligheids- en gezondheidsbeleid is ingebakken, lijkt te rooskleurig. Ook de aanneming van de regering in 2008 dat bestaande wetgeving voldoende ruimte laat voor inlezing van het voorzorgsbeginsel lijkt zeven jaar later te optimistisch. Gechargeerd en met weglating van alle nuances lijkt het er op dat Antarctica, zeehonden en hoogveengebieden voorzorgsrechtelijk beter beschermd zijn dan bijvoorbeeld omwonenden van intensieve veehouderijen en bewoners van het aardbevingengebied. Met de ontwikkeling van het voorzorgsbeginsel buiten het natuurbeschermingsrecht wil het dus nog niet erg lukken. Om die ontwikkeling een impuls te geven verdient het aanbeveling om het voorzorgsbeginsel, althans tenminste de voorzichtige variant daarvan (bij twijfel niet niets doen) als leidraad voor het bestuur op te nemen in de Algemene wet bestuursrecht. Dat verplicht overheden meer dan thans het geval is om dat beginsel bij hun besluitvorming te betrekken, onderzoek te doen naar risico's en onzekerheden, transparant te formuleren welke risico's nog wel en welke niet meer zullen worden geaccepteerd en daarop zo nodig beleid te ontwikkelen. Daarnaast zouden voor afzonderlijke beleidsterreinen, net als in het natuurbeschermingsrecht, specifieke beschermingsniveaus opgenomen kunnen worden, bijvoorbeeld in de Omgevingswet of daarop gebaseerde regelingen. Eerst als – net als in het natuurbeschermingsrecht – voor bijvoorbeeld risicovolle activiteiten, zoönosen of toepassing van nieuwe technologieën voorop wordt gesteld welke schade aan milieu of volksgezondheid nog wel en welke zeker niet meer wordt geaccepteerd, wordt het voorzorgsbeginsel pas echt een kompas voor besluitvorming.

Voetnoten

[1]

Mr. W.R. van der Velde is als advocaat verbonden aan PlasBossinade Advocaten, Groningen. De auteur dankt prof. mr. dr. H.E. Bröring voor zijn reactie op en het sparren over een eerdere versie van dit artikel.

[2]

[Kamerstukken](#) 2013/14, 33529, 28, p. 3.

[3]

[Kamerstukken](#) 2013/14, 33529, 30, p. 28.

[4]

ABRvS 24 augustus 2011, *TBR* 2011/169. De nieuwe natuurbeschermingswetvergunning voor de RWE centrale lijkt na een tussenuitspraak van 16 april 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:1312, *BR* 2014/92) in stand te kunnen blijven.

[5]

A. Trouwborst, 'De harde kern van het voorzorgsbeginsel', *MenR* 2007, nr. 4, p. 198 t/m 205, met daarbij de kanttekening dat volgens Trouwborst het voorzorgsbeginsel beperkt is tot het milieu.

[6]

Zie daarover bijvoorbeeld T. Barkhuysen, 'Gezondheidsrisico's door dieren en omgevingsrecht', *NJB* 2013/1203, afl. 19, p. 1253; J.K. van de Poel & M. van Harten, 'De bescherming van de volksgezondheid in het omgevingsrecht', *SrAB* 3/2014 en P. Bokelaar, 'Volksgezondheid in de ruimtelijke ordening', *JM* 2014/910.

[7]

Zie over voorzorg in het privaatrecht: E. de Jong, 'Onzekerheid troef? Zorgplichten bij wetenschappelijke onzekerheid, het voorzorgsbeginsel en een typologie van wetenschappelijke onzekerheid', *NJB* 2014/305, afl. 6, p. 382-389. Zie voor een vergelijking tussen het bestuursrechtelijk voorzorgsbeginsel en het voorzorgsbeginsel in het aansprakelijkheidsrecht: L.J. Smale & J.P. van der Sluijs, 'Magnetische velden van hoogspanningslijnen en kinderleukemie: het voorzorgsbeginsel in het Nederlands omgevingsrecht en in het aansprakelijkheidsrecht', *TMA* 2010/143.

[8]

Trouwborst, 'De harde kern van het voorzorgsbeginsel', *MenR* 2007, p. 198 (verder: Trouwborst 2007).

[9]

Naar aansprakelijkheid voor (de gevolgen van) klimaatverandering, VMR, Den Haag: Boom Juridische uitgeverij 2012, p. 26.

[10]

Trouwborst, 2007, p. 204.

[11]

Art. 174VEG, thans art. 191 WVEU.

[12]

Zie daarover uitgebreide Heyvaert, 'Overleven in het Europees Gemeenschapsrecht: Het voorzorgsbeginsel tussen integratie en identiteitsverlies', *SEW* 2006/78.

[13]

[14]

EHRM 27 januari 2009, zaaknummer 67021/01, AB 2009, 285 m.nt. T. Barkhuysen en Van Emmerik. Zie voor een iets meer impliciete toepassing van het voorzorgsbeginsel ook Europees Hof voor de Rechten van de Mens 5 december 2013, appl. nrs. 52806/09 en 22703/10, AB 2014/105, NJB 2014/418 (*Vilnes e.a. vs. Noorwegen*).

[15]

Aldus bijvoorbeeld EHRM 2 december 2010, EHRC 2011/34, appl. nr. 12853/03; (*Atanasov vs. Bulgarije*).

[16]

Als Groningen in Antarctica lag, zou het gezien dit beschermingsniveau nog niet zo eenvoudig zijn om winningsplannen goed te keuren.

[17]

Kamerstukken II, 33962, 3.

[18]

Kamerstukken II, 33962, 3, p. 37.

[19]

Kamerstukken II, 33962, 6.

[20]

Onzekere veiligheid – verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid, Amsterdam: WRR 2008. Zie ook G.H. de Vries & I. Verhoeven, *RM Themis* 2009, p. 93-95.

[21]

[Kamerstukken II 2008/09, 28089, 23.](#)

[22]

[Kamerstukken II 2008/09, 28089, 23](#), p. 10.

[23]

Aldus ook Timmer, 'Het voorzorgsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur', AA 2014/0601.

[24]

Zie noot 6 en bijv. Rb. Oost-Brabant 12 juli 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:2855.

[25]

ABRvS 9 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1455, JW 2013/225; zie ook L.J. Smale & J.P. van der Sluis, 'Magnetische velden van hoogspanningslijnen en kinderleukemie: het voorzorgsbeginsel in het Nederlandse omgevingsrecht en in het aansprakelijkheidsrecht', TMA 2010-4, p. 143.

[26]

ABRvS 14 januari 2009, BR 2009/584.

[27]

Rb. Rotterdam 21 november 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:9074.

[28]

ABRvS 29 augustus 2007, JM 2007/162 en ABRvS 30 oktober 2013, AB 2014/74.

[29]

K.J. Defares & B.M.J. van der Meulen, 'Het begin van wetenschappelijk bewijs, het voorzorgsbeginsel in het levensmiddelenrecht', SEW 2009, afl. 12, p. 462.

[30]

ECLI:NL:RBOBR:2013:2855. Zie ook Rb. Oost-Brabant 6 juni 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:3163.

[31]

Denk bijvoorbeeld aan cultuurhistorisch erfgoed.

[32]

Of meer in het bijzonder de personen die gevaar lopen, zoals de duikers uit het arrest *Vilnes e.a. vs. Noorwegen* (EHRM 5 december 2013, ECLI:NL:XX:2013:292, AB 2014/105, NJB 2014/418).

[33]

Gezondheid en veiligheid in de Omgevingswet, Doelen, normen en afwegingen bij de kwaliteit van de leefomgeving, RIVM rapport 2014/138, p. 59-78.

[34]

Zie noot 4.

[35]

[36]

Zie daarover uitgebreid P.P.A. Bodden, 'Gezondheidsrisico's van veehouderijen', *TO* mei 2014, nr. 1 en P. Bokelaar, 'Volksgezondheid in de ruimtelijke ordening', *JM* 2014/910.

[37]

Aldus ook het standpunt van de minister, zo blijkt uit [Kamerstukken II 2013/14, 28973, 137](#).

[38]

BRvS 10 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3355, *JM* 2014/120.

[39]

Aldus ook T. Barkhuysen & F. Onrust, 'De betekenis van het voorzorgsbeginsel voor de Nederlandse (milieu)rechtspraak', in: M.N. Boeve, *Kansen in het omgevingsrecht*, Groningen: Europa Law Publishing 2010, p. 49-51.