

Naar een betere verankering van het voorzorgsbeginsel?

Publicatie van de Vereniging voor Milieurecht

Naar een betere verankering van het voorzorgsbeginsel?

Auteurs:

Pauline van Aardenne
Malou Box
Wybe Douma
Ralph Frins
Kars de Graaf
Elbert de Jong
Rogier Kegge
Jasper van Kempen
Sander Kole
Valérie van 't Lam
Willemijn Polders
Teun Verstappen
Anne de Vries

Redactie:

Kars de Graaf
Valérie van 't Lam

Eindredactie:

Natasja Teesing



VMR 2026

Boom

Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2026 Vereniging voor Milieurecht | Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Auteursrecht ten aanzien van tekst- en datamining en machinelearning is nadrukkelijk voorbehouden.

Voor zover het maken van verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de reproductieregeling van Stichting Reprerecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reprerecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprerecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher. All rights are reserved, including those for text and data mining, AI training and similar technologies.

ISBN 978-90-4730-342-8

NUR 820

www.boom.nl

www.boom.nl/juridisch

Inhoudsopgave

Afkortingen	7
1 Inleiding	9
<i>Kars de Graaf, Valérie van 't Lam en Natasja Teesing</i>	
2 Weg met het voorzorgsbeginsel? Het 10^e Omnibus- voorstel en de Europese regels inzake de toelating van gewasbeschermingsmiddelen	11
<i>Wybe Douma</i>	
3 Hiaten in de risicobeoordeling van bestrijdingsmiddelen en voorzorg	33
<i>Anne de Vries</i>	
4 Voorzorg en het gebiedsbeschermingsrecht	53
<i>Ralph Frins</i>	
5 Voorkomen is beter dan genezen: het voorzorgsbeginsel bij flora- en fauna-activiteiten	71
<i>Sander Kole</i>	
6 De toepassing van het voorzorgsbeginsel in het waterspoor	87
<i>Jasper van Kempen</i>	
7 Het voorzorgsbeginsel in het bodembeschermingsrecht: vaste juridische bodem of ruimte voor lokale aanpak?	105
<i>Pauline van Aardenne en Willemijn Polders</i>	
8 Het voorzorgsbeginsel en de toetsing van gezondheidsrisico's vanwege geitenhouderijen in het kader van de omgevingsvergunning milieubelastende activiteit	123
<i>Teun Verstappen en Malou Box</i>	
9 Twee kanten van dezelfde medaille. Over voorzorg aan de voor- en achterkant van besluiten	141
<i>Rogier Kegge</i>	
10 Voorzorgperikelen in het civiele aansprakelijkheidsrecht	159
<i>Elbert de Jong</i>	

11	Doorwerking en verankering van het voorzorgsbeginsel in het omgevingsrecht	179
	<i>Kars de Graaf en Valérie van 't Lam</i>	
	Lijst van VMR-publicaties	193
	Over de Vereniging voor Milieurecht	197

Afkortingen

AA	Ars Aequi
AB	Rechtspraak Bestuursrecht
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
Amb	Activiteitenbesluit milieubeheer
amvb	algemene maatregel van bestuur
AV&S	Aansprakelijkheid, Verzekering & Schade
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bal	Besluit activiteiten leefomgeving
Bbl	Besluit bouwwerken leefomgeving
Bbt	best beschikbare technieken
Bkl	Besluit kwaliteit leefomgeving
BW	Burgerlijk Wetboek
CBb	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Ctgb	College voor gewasbeschermingsmiddelen en biociden
EFSA	European Food and Safety Authority
EGV	Europese Gewasbeschermingsmiddelen Verordening
Gst.	De Gemeentestem
Hrl	Habitatrichtlijn
HvJ EG	Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen
HvJ EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
IBR	Instituut voor Bouwrecht
JA	Jurisprudentie Aansprakelijkheid
JM	Jurisprudentie Milieurecht
JOR	Jurisprudentie Onderneming & Recht
KDW	kritische depositiewaarde
KRW	Kaderrichtlijn Water
LNV	Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
M en R	Tijdschrift voor Milieu en Recht
NBR	Tijdschrift Natuurbeschermingsrecht
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NTBR	Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht
NTM/NJCM	Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten/Nederlands Juris- ten Comité voor de Mensenrechten
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
Ow	Omgevingswet
PB	Publicatieblad
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
Stab	Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimte- lijke Ordening
Stb.	Staatsblad
TBR	Tijdschrift voor Bouwrecht

TGMA	Tijdschrift voor Gezondheidsschade, Milieuschade en Aansprakelijkheidsrecht
TNO	Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wbb	Wet bodembescherming
Wnb	Wet natuurbescherming
Wgb	Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WtW	Waterwet

1 Inleiding

Kars de Graaf, Valérie van 't Lam en Natasja Teesing¹

Het voorzorgsbeginsel dateert uit 1982 toen het World Charter for Nature door de VN werd goedgekeurd. Het is in verschillende internationale overeenkomsten ter bescherming van het milieu te vinden. In de Verklaring van Rio de Janeiro uit 1992 over milieu en ontwikkeling is het als beginsel 15 vastgelegd en luidt:

‘Ter bescherming van het milieu moet het voorzorgsbeginsel door de landen afhankelijk van hun mogelijkheden zo veel mogelijk 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.’²

In de Europese Unie is het voorzorgsbeginsel een van de richtinggevende beginselen voor de Europese beleid en de op grond daarvan te stellen regels over het beschermen van het milieu (vgl. art. 191 VWEU). De Europese Commissie heeft in 2000 in een mededeling verduidelijkt op welke wijze de Commissie het beginsel hanteert of wil hanteren wanneer zij besluiten moet nemen om een risico te beperken. Het doel van de mededeling is een leidraad te bieden voor de praktische toepassing van het voorzorgsbeginsel,³ dat beoogt mogelijke risico's van menselijke activiteiten voor de volksgezondheid en het milieu op een verantwoorde wijze te beheersen in een context van wetenschappelijke onzekerheid. Het voorzorgsbeginsel wordt toegepast wanneer een verschijnsel, een product of een proces schadelijke gevolgen kan hebben die zijn vastgesteld door middel van een objectieve, wetenschappelijke evaluatie, maar wanneer die exacte gevolgen niet met voldoende zekerheid kunnen worden achterhaald. Het beginsel geeft derhalve uitdrukking aan het beheersen van de potentiële risico's op schadelijke gevolgen voor mens en milieu. Het ligt als zodanig ten grondslag aan en is terug te vinden in Europees beleid en regelgeving.⁴

1 Prof. mr. K.J. (Kars) de Graaf is als hoogleraar Publiekrecht en duurzaamheid verbonden aan de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. Prof. mr. V.Y.M. (Valérie) van 't Lam is aan diezelfde vakgroep verbonden als hoogleraar Milieurecht en is tevens advocaat/partner te Amsterdam. Mr. Natasja Teesing is de bureausecretaris van de VMR.

2 Rio Declaration on Environment and Development 1992, [https://docs.un.org/en/A/CONF.151/26/Rev.1\(vol. I\)](https://docs.un.org/en/A/CONF.151/26/Rev.1(vol. I)).

3 Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel /* COM/2000/0001 def. */.

4 In 2009 heeft de VMR al aandacht besteed aan het voorzorgsbeginsel in het milieurecht: J.F.M. Versteegh, B.J. Schueler, N.T. Arnoldussen, W.J. Kortleven & R. Pieterman, *Bij twijfel (niet) doen? Over de invulling van het voorzorgsbeginsel en het omgaan met onzekerheden*, VMR 2009-3. Op 20 november 2024 vond een VMR-Leergang plaats over het voorzorgsbeginsel in het omgevingsrecht, zie www.milieurecht.nl/vmrlgvoorzorgsbeginselomgevingsrechtopenbaar.

Over de vraag naar de exacte betekenis van het voorzorgsbeginsel en welke actie wanneer verwacht kan worden, bestaat geen eenduidig antwoord. Trouwborst concludeert op basis van uitvoerig onderzoek dat het beginsel enerzijds inhoudt dat de overheid maatregelen *kan* nemen als er op basis van de best beschikbare informatie redelijke gronden zijn om te vrezen voor significante milieuschade en dat het anderzijds maatregelen *moet* nemen als er op basis van de best beschikbare informatie redelijke gronden zijn om te vrezen voor ernstige en/of onomkeerbare milieuschade.⁵

Bij de toepassing van de bevoegdheden op grond van de Omgevingswet kan het voorzorgsbeginsel een rol spelen. Dat is expliciet geregeld voor het vaststellen van de vier AMvB's (art. 23.6 Ow) en voor de omgevingsvisies (art. 3.3 Ow). Bekend is evenwel ook dat het voorzorgsbeginsel onder omstandigheden kan meewegen bij het vaststellen van een omgevingsplan, de omgevingsverordening en bij vergunningverlening of maatwerk en mogelijk bij toepassing van verschillende specifieke zorgplichten.

De centrale vraag in deze bundel is op welke wijze het voorzorgsbeginsel op dit moment doorwerkt in het internationale, Europese en nationale recht en hoe het wordt toegepast (in de rechtspraak). De auteurs van deze bundel belichten de toepassing van het voorzorgsbeginsel op verschillende omgevingsrechtelijke deelterreinen. Zij stellen zich de vraag of het wenselijk is het voorzorgsbeginsel steviger te verankeren in regelgeving en, zo ja, op welke wijze en met welke (juridische) consequenties.

Aan de orde komt de toepassing van het voorzorgsbeginsel bij het recht inzake bestrijdingsmiddelen en biociden, het natuurbeschermingsrecht (gebieden en soorten), en voor de bodem- en waterkwaliteit. Daarnaast wordt ook gekeken naar de toepassing bij de regulering van milieubelastende activiteiten en bij het stellen van regels in het omgevingsplan. Bij alle onderwerpen komt ook de wijze waarop de bestuursrechter met het beginsel omgaat aan de orde. Naast de door vele auteurs gekozen publiekrechtelijke invalshoek, kent deze bundel ook ten minste één auteur die de betekenis van voorzorg in het civiele recht onderzoekt.

De hoop is dat deze bundel beter inzichtelijk maakt op welke wijze het voorzorgsbeginsel wordt toegepast en doorwerkt in de rechtspraak en de praktijk, maar ook dat de bundel bijdraagt aan de vraag of die toepassing en doorwerking op een andere of betere wijze zou kunnen of moeten worden verankerd. Daartoe biedt het slothoofdstuk een overzicht van de bijdragen en het begin van een antwoord op die vraag.

5 A. Trouwborst, *Precautionary rights and duties of states* (diss. Utrecht), Den Haag: Martinus Nijhoff Publishers 2006.

2 Weg met het voorzorgsbeginsel? Het 10^e Omnibus-voorstel en de Europese regels inzake de toelating van gewasbeschermingsmiddelen

Wybe Douma¹

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in een aantal recente arresten op het gebied van gewasbeschermingsmiddelen een aantal leemtes gedicht door een uitleg voor te schrijven die beter recht doet aan het voorzorgsbeginsel. Bezien wordt om welke leemtes het ging en welke oplossingen het Hof aandroeg. Experts zien nog veel meer leemtes die mens en milieu bedreigen en dringen al geruime tijd aan op verbeteringen in de desbetreffende wetgeving. Eind 2025 werd een EU-voorstel inzake de toelating van gewasbeschermingsmiddelen gepresenteerd, dat niet gericht lijkt op dergelijke verbeteringen maar vooral op 'vereenvoudigingen' ten dienste van de landbouw en de industrie. Het voorstel zou geen afbreuk doen aan een hoog niveau van bescherming van mens en milieu, maar het is zeer de vraag of dat echt zo is. En is het nog wel te rijmen met het voorzorgsbeginsel? Dat wordt onderzocht via opvallende elementen van het voorstel, zoals het afschaffen van verplichte periodieke evaluaties, het niet langer mee laten wegen van recente wetenschappelijke inzichten bij nationale goedkeuringsprocedures en het verruimen van de mogelijkheden om pesticiden waarvan de goedkeuring is ingetrokken toch te blijven gebruiken.

1 Inleiding

Het Europees milieubeleid (en dus ook het daaruit voortvloeiende milieurecht) berust op het voorzorgsbeginsel en dient te streven naar een hoog beschermingsniveau, aldus artikel 191 lid 2 VWEU. Op papier staan deze beginselen inderdaad aan de basis van de geldende Europese milieuregels inzake gewasbeschermingsmiddelen. In de praktijk blijkt echter keer op keer dat de Europese regels niet voorkomen dat mensen en het milieu flink wat negatieve gevolgen ondervinden van die chemicaliën en dat potentiële risico's niet in de weg staan aan goedkeurings- en toelatingsbesluiten, zoals die inzake glyfosaat² en neonicotinoïden. Zo draagt het gebruik van grote hoeveelheden gewasbeschermingsmiddelen (pesticiden) bij aan de enorme

1 Wybe Th. Douma is werkzaam als senior juridisch adviseur Internationaal en Europees recht bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en als docent Internationaal milieurecht bij Leiden University College. Deze bijdrage werd op persoonlijke titel geschreven.

2 A. Hilderling, 'EU liet glyfosaat toe op foute gronden', *Tijdschrift Milieu* juli 2025, nr. 3, <https://milieu.vvm.info/milieu-2025-3-hermans-vertroetelt-energieintensieve-industrie/eu-liet-glyfosaat-toe-op-foute-gronden/>. Zie ook voetnoot 22 hierna.

afname van de biodiversiteit in Europa³ en een slechte waterkwaliteit.⁴ Verder blijkt uit epidemiologische en toxicologische studies dat blootstelling aan bepaalde gewasbeschermingsmiddelen een verhoogd risico op chronische gezondheidsproblemen voor mensen met zich brengt.⁵ Het is dus dringend noodzakelijk om enerzijds minder pesticiden te gebruiken en anderzijds minder snel in te stemmen met het op EU-niveau goedkeuren van werkzame stoffen en de nationale (her)toelating van (potentieel) schadelijke pesticiden. Dat zou ook beter recht doen aan het voorzorgsbeginsel dan tot nu toe het geval is.

In 2022 presenteerde de Europese Commissie een voorstel in het kader van de *Green Deal* met dwingende regels om het gebruik van bestrijdingsmiddelen in 2030 met de helft terug te dringen. Dat was nodig in het belang van het verwezenlijken van de doelstelling van een hoog milieubeschermingsniveau (artikel 37 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie) en de bescherming van de menselijke gezondheid.⁶ Het voorstel ging vergezeld door een uitgebreide effectbeoordeling.⁷ Daarin werd uitgelegd waarom het noodzakelijk was om de hoeveelheid gebruikte pesticiden zo fors te verminderen en waarom er geen geschikte alternatieven bestonden. Dat was onder meer omdat biodiversiteitsverlies voedselsystemen bedreigt, waardoor voedselzekerheid en voeding in gevaar komen. Het voorstel werd echter in november 2023 door het Europees Parlement verworpen na een felle landbouwlobby⁸ en begin

-
- 3 Vgl. B. Brouwer & Th. Zeegers, *Pesticiden doden veel meer dan de bedoeling is*, EIS Kenniscentrum Insecten / Natuur en milieu, 19 maart 2025, www.naturetoday.com/nl/nl/nature-reports/message/?msg=33593.
 - 4 Vgl. P.J. van den Brink, P. Groenendijk & P.N.M. Schipper, *Een dikke onvoldoende voor waterkwaliteit*, Wageningen University, 1 juli 2025, www.wur.nl/nl/longread/een-dikke-onvoldoende-voor-waterkwaliteit. Nederland spant de kroon in Europa: in 53% van ons oppervlaktewater worden te hoge concentraties bestrijdingsmiddelen aangetroffen. Met name het middel cypermethrin, dat centraal staat verderop in dit hoofdstuk, is vaak het probleem (European Environment Agency (EEA), *Pesticides in rivers, lakes and groundwater in Europe* (Indicator), 16 april 2024, www.eea.europa.eu/en/european-zero-pollution-dashboards/indicators/pesticides-in-rivers-lakes-and-groundwater-in-europe).
 - 5 Zie ook hoofdstuk 3 in deze bundel van De Vries, 'Hiaten in de risicobeoordeling van bestrijdingsmiddelen en voorzorg'.
 - 6 Europese Commissie, *Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/2115*, COM(2022)305 final.
 - 7 Commission staff working document, Impact Assessment Report accompanying the document Proposal for a Regulation on the sustainable use of plant protection products and amending Regulation (EU) 2021/2115, SWD/2022/170 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52022SC0170>. Een Nederlandstalige samenvatting van het effectbeoordelingsverslag is beschikbaar als SWD(2022) 171 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52022SC0171>.
 - 8 Aïda Brands, 'Onverwachte wending in Brussel: Europarlementariërs stemmen pesticidenplan weg', NOS Nieuws, 22 november 2023.

2024 door de Europese Commissie ingetrokken.⁹ De Europese pesticidenwetgeving bleef dus zoals die was.

Wat wel veranderde was de interpretatie van die wetgeving door het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU). In een aantal recente rechtszaken, zoals in de hierna te bespreken zaken over het middel Closer en over de werkzame stof cypermethrin, valt op dat de pesticidenwetgeving op een manier wordt uitgelegd die beter recht doet aan de twee milieubeginselen die hier centraal staan (voorzorg en hoog beschermingsniveau). Deze rechterlijke uitspraken zouden met zich kunnen brengen dat er minder gewasbeschermingsmiddelen kunnen worden gebruikt en/of dat bepaalde schadelijke middelen niet langer zouden mogen worden gebruikt. Dat is goed nieuws voor mens en milieu, maar niet voor (grote delen van) de landbouwsector. Die drong juist aan op ‘vereenvoudigingen’ van de pesticidenwetgeving die het tegenovergestelde effect zouden kunnen hebben. Ze hadden daarvoor geen beter moment kunnen uitkiezen. De eind 2024 aangetreden tweede Commissie-Von der Leyen besloot namelijk tot een omvangrijke herziening van het Europese recht via zogeheten Omnibus-pakketten. Die moeten de concurrentiepositie van Europese ondernemers verstevigen. Daarbij werd een groot deel van de Green Deal-maatregelen naar de prullenmand verwezen of uitgesteld.¹⁰ In december 2025 werd het tiende Omnibus-voorstel inzake de veiligheid van voedsel en diervoeder gepresenteerd.¹¹ Dat voorstel is volgens de Commissie bedoeld om de Europese regels op deze terreinen te vereenvoudigen en zo besparingen van meer dan één miljard euro te realiseren voor bedrijven en overheden. De aanpassingen zouden nog steeds een hoog beschermingsniveau garanderen. In dit hoofdstuk wordt onderzocht of de voorgestelde aanpassingen van de Verordening toelating gewasbeschermingsmiddelen, die onderdeel uitmaken van dit Omnibus-voorstel, recht doen aan het voorzorgsbeginsel en zo nog steeds een hoog beschermingsniveau verzekeren, of dat ze vooral andere doelstellingen dienen.

Deze vragen worden beantwoord door eerst kort te wijzen op de voorzorgselementen van de bestaande regels inzake het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen (onder verwijzing naar het hoofdstuk 3 van deze bundel wat betreft de goedkeurings- en toelatingsprocedures) en recente Europese rechtspraak waarin

9 ‘Europese Commissie trekt voorstel halveren pesticiden in’, NOS Nieuws, 6 februari 2024 en ‘Zorgen over intrekken pesticiden-wet: “We dachten dat er eindelijk maatregelen kwamen”’, NOS Nieuws, 10 februari 2024.

10 De pakketten omvatten Omnibus I – duurzaamheid (26/02/25), Omnibus II – EU-investeringen (26/02/25), Omnibus III – gemeenschappelijk landbouwbeleid (14/05/25), Omnibus IV – small midcaps en digitalisering (21/05/25), Omnibus V – defensiegereedheid (17/06/25), Omnibus VI – chemische stoffen (08/07/25), Omnibus VII – militaire mobiliteit (19/11/25), Omnibus VIII – digitaal pakket (19/11/25), Omnibus IX – milieu (10/12/25) en Omnibus X – veiligheid van levensmiddelen en diervoeders (16/12/25). Elk pakket omvat diverse tot tientallen aan te passen Europese verordeningen en richtlijnen.

11 Europese Commissie, *Food and feed safety omnibus-package*, 16 december 2025.

de regels in het licht van het voorzorgsbeginsel werden uitgelegd (par. 2). Daarna worden er in paragraaf 3 een drietal belangrijke elementen van het voorstel besproken. Voor elk element wordt aangegeven welke verschillen er zouden ontstaan met de huidige situatie en wat deze verschillen betekenen vanuit het oogpunt van een hoog beschermingsniveau voor mens en milieu en vanuit het voorzorgsbeginsel. Ook wordt ingegaan op een aantal rechtstatelijke problemen van Omnibus-voorstellen en met name op het ontbreken van effectbeoordelingen en gebrek aan inspraak. Besloten wordt met een conclusie (par. 4).

2 Bestaande regels inzake het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en rechtspraak rond het voorzorgsbeginsel

2.1 De bestaande voorzorgselementen van de verordening

In de preambule van de nu geldende Verordening 1107/2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen¹² staat dat deze verordening tot doel heeft ‘een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van mens en dier en van het milieu te waarborgen’, dat het ‘voorzorgsbeginsel dient te worden toegepast’ en dat de verordening ‘dient te waarborgen dat de industrie aantoont dat de stoffen of producten die worden geproduceerd of op de markt worden gebracht geen enkel schadelijk effect op de gezondheid van mens of dier hebben, noch enig onaanvaardbaar effect voor het milieu’. Verder wordt in het allereerste artikel van de verordening vermeld dat de bepalingen van deze verordening ‘stoelen op het voorzorgsbeginsel teneinde te garanderen dat werkzame stoffen of middelen die op de markt worden gebracht niet schadelijk zijn voor de gezondheid van mensen en dieren of voor het milieu’. Tevens wordt gesteld dat in het bijzonder

‘de lidstaten er niet van [worden] weerhouden het voorzorgsbeginsel toe te passen wanneer er wetenschappelijk gezien onzekerheid bestaat over de risico’s voor de gezondheid van mensen en dieren of voor het milieu van de op hun grondgebied toe te laten gewasbeschermingsmiddelen.’

Op papier lijkt het dus alsof de verordening waarborgt dat het voorzorgsbeginsel in acht dient te worden genomen om zo een hoog beschermingsniveau te verzekeren. In de praktijk blijkt echter dat er geregeld middelen worden toegelaten die achteraf toch schadelijk voor mens en milieu blijken te zijn. De te volgen procedures, die uit een tweeledig proces bestaan waarbij de Europese Unie de werkzame stoffen beoordeelt en nationale autoriteiten de definitieve toelating van pesticiden met die werkzame stoffen verlenen, vertonen in die zin dus leemtes.

12 Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad, *PB* L 309 van 24.11.2009, blz. 1-50.

Voor een gedetailleerde beschrijving van de goedkeurings- en toelatingsprocedure – die relevant is voor een goed begrip van de hierna te bespreken jurisprudentie waarbij deze leemtes aan de orde komen in het licht van het voorzorgsbeginsel – verwijs ik verder naar paragraaf 2 van hoofdstuk 3.

2.2 Rechtspraak rond pesticiden en voorzorg

Inleiding

In diverse rechtszaken voor het Gerecht en het HvJ EU rond pesticiden werd een beroep gedaan op het voorzorgsbeginsel. Opvallend is dat het Hof daar zijn eigen invulling aan geeft, zonder gebruik te maken van de Mededeling van de Commissie inzake het voorzorgsbeginsel.¹³ Dat wordt met name duidelijk in een zaak uit 2023 rond het niet verlengen van de toelating van de werkzame stof thiram. Door de aanvragers was naar voren gebracht dat dit besluit in strijd zou zijn met het voorzorgsbeginsel zoals uitgelegd in genoemde mededeling, die aanbeveelt om een kosten-batenanalyse op te stellen voordat een besluit wordt genomen. Het Hof stelde vast dat Verordening 1107/2009 daartoe niet verplicht en vulde aan: '[n]or can such an obligation arise from the *Communication* on the precautionary principle, since, as stated in Section 2 thereof, 'The guidelines outlined in this Communication ... [must] in no way ... modify or affect the provisions of the Treaty or secondary Community legislation'.¹⁴ Enkel op basis van de mededeling kan volgens het HvJ EU van de Commissie dus niet worden geëist dat een voorzorgsmaatregel wordt voorafgegaan door een kosten-batenanalyse.

Dat laatste had het Hof al eerder geconcludeerd in een zaak rond de werkzame stoffen clothianidin, thiamethoxam en imidacloprid. Dat zijn zogeheten neonicotinoïden, die veel werden gebruikt in de Europese Unie voor een allerlei gewassen en toepassingen, maar funest bleken voor honingbijenkolonies. Daarom besloot de Commissie na lang aarzelen (en nadat enige lidstaten eigen beperkingen hadden ingevoerd) dat deze werkzame stoffen in de toekomst uit voorzorg alleen nog gebruikt mochten worden voor de behandeling van zaden, bestemd voor kassen. Dat besluit werd genomen op een moment waarop de realiteit en de ernst van de risico's voor met name bijen nog steeds niet volledig waren aangetoond, onder meer omdat er op bepaalde punten nog geen wetenschappelijke zekerheid bestond. In een rechtszaak tegen dit besluit stelde het HvJ EU dat geen uitputtende risicobeoordeling kan worden geëist in de context waarin het voorzorgsbeginsel wordt toegepast, dat wil zeggen een context van wetenschappelijke onzekerheid.¹⁵ Ook achtte het Hof het mogelijk om een aanvaard risiconiveau niet alleen op basis van puur wetenschappelijke overwegingen te

13 Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel, COM(2000)1 def van 2 februari 2000.

14 HvJ EU 22 juni 2023, *Arysta LifeScience Great Britain Ltd tegen Europese Commissie*, C-259/22 P, ECLI:EU:C:2023:513, r.o. 131. NB: het arrest is niet beschikbaar in het Nederlands.

15 HvJ EU 6 mei 2021, *Bayer CropScience A en Bayer AG tegen Europese Commissie*, C-499/18 P, ECLI:EU:C:2021:367.

bepalen, maar ook door rekening te houden met maatschappelijke factoren, zoals de uitvoerbaarheid van controles. Omdat controles ervoor zorgen dat gebruiksinstructies worden nageleefd, hebben die invloed op de mate waarin werkzame stoffen het milieu beïnvloeden.¹⁶ Tot slot wijst het Hof erop dat de Commissie niet verplicht is om voordat een besluit wordt genomen de voordelen en de lasten van haar handelen of nalaten te onderzoeken.¹⁷ Het Hof biedt de Commissie dus ruime mogelijkheden om voorzorgsmaatregelen te nemen. Dat is terecht. Het beginsel brengt immers met zich dat bij twijfel over het al dan niet optreden van ernstige schade de afwezigheid van wetenschappelijke zekerheid niet als reden wordt gebruikt om geen maatregelen te nemen om die schade te voorkomen.

Het is echter de vraag of de Europese rechters wel recht doen aan het beginsel op momenten waarin de Commissie besluit géén voorzorgsmaatregelen te nemen, terwijl er gerede twijfel bestaat over de veiligheid van een pesticide of een werkzame stof. Hierna zal in het kader van de cypermethrin-zaken worden uitgelegd dat het Gerecht in eerste aanleg in ieder geval te snel aannam dat er geen reden bestond om voorzorgsmaatregelen te overwegen, aldus het Hof in hoger beroep. Deze inleidende paragraaf staat eerst nog kort stil bij een andere bijzondere zaak.

Bovengenoemde zaken betroffen de uitleg van de Pesticidenverordening 1107/2009. In een strafzaak tegen Blaise en twintig anderen, die uit protest flessen glyfosaathoudende onkruidverdelger hadden vernield, stelde de Franse rechter verscheidene prejudiciële vragen over de verenigbaarheid van deze verordening met het voorzorgsbeginsel. Het HvJ EU gaf in 2019 in antwoord daarop aan:

‘Wanneer de Uniewetgever regels vaststelt voor het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen, zoals de regels van verordening nr. 1107/2009, dient hij [...] het voorzorgsbeginsel na te leven, met name ter verzekering van een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid overeenkomstig artikel 35 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 9 VWEU en artikel 168, lid 1, VWEU.’¹⁸

Voor een hoog beschermingsniveau is naleving van het voorzorgsbeginsel dus noodzakelijk. Na te hebben gewezen op de in de verordening opgenomen verwijzingen naar het voorzorgsbeginsel¹⁹ stelde het Hof dat dit nog niet bewijst dat de verordening in overeenstemming is met het beginsel. ‘Voor een juiste toepassing van het voorzorgsbeginsel op het door die verordening geregelde gebied is immers in de eerste plaats vereist dat wordt vastgesteld welke negatieve gevolgen het gebruik van de onder die verordening vallende werkzame stoffen en gewasbeschermingsmiddelen kan hebben voor de gezondheid, en in de tweede plaats dat op basis van de meest betrouwbare wetenschappelijke gegevens en van de meest recente resultaten van

16 Idem, r.o. 155 en 156.

17 Idem, r.o. 170 e.v.

18 HvJ EU 1 oktober 2019, *Mathieu Blaise e.a.*, C-616/17, ECLI:EU:C:2019:800, r.o. 42.

19 Zie hiervoor paragraaf 2.1.

internationaal onderzoek een complete beoordeling van het risico voor de gezondheid wordt gemaakt,’ aldus het Hof.²⁰ De Uniewetgever diende volgens het Hof daarom een regeling in te voeren op basis waarvan de bevoegde autoriteiten over voldoende gegevens kunnen beschikken om de gezondheidsrisico’s van het gebruik van die werkzame stoffen en gewasbeschermingsmiddelen afdoende te beoordelen wanneer zij een beslissing nemen over de toelating en goedkeuring ervan. Kritiek op het verloop van de procedure die tot de goedkeuring van glyfosaat heeft geleid, levert niet het bewijs op dat de voor die procedure geldende algemene regels onwettig zijn, waarschuwt het Hof. Bovendien moeten verschillende doelstellingen en beginselen tegen elkaar worden afgewogen en is de toepassing van de relevante criteria complex. De rechterlijke toetsing blijft in een dergelijk geval noodzakelijkerwijs beperkt tot de vraag of de Uniewetgever bij de vaststelling van de verordening een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt. Waar de verwijzende rechter had opgeworpen dat de algemene regels van Verordening 1017/2009 niet voldoen aan de vereisten van het voorzorgsbeginsel, moet de vraag dus luiden of die verordening berust op een kennelijk onjuiste beoordeling.²¹ Vervolgens loopt het Hof verschillende kritiekpunten langs. Het stelt onder meer vast dat wel rekening moet worden gehouden met het effect dat de combinatie van verschillende werkzame stoffen heeft (cumulatie). Het feit dat de aanvrager bepaalt welke testen, studies en analyses worden verstrekt, vormt geen probleem. Hetzelfde geldt voor het niet openbaar zijn van ingediende dossiers. De papieren werkelijkheid is in dit geval voor het Hof dus voldoende. Op basis daarvan stelt het vast dat er geen kennelijke beoordelingsfout werd gemaakt bij het opstellen van de verordening. Daarbij wordt grotendeels voorbijgegaan aan aspecten van de verordening die in de praktijk wel degelijk uitdagingen vormen, zoals de mogelijkheid voor aanvragers om alleen testresultaten aan te leveren die de aanvraag ondersteunen.²²

De Closer-zaak

Het gewasbeschermingsmiddel Closer heeft sulfoxaflor als werkzame stof. Laatstgenoemde stof werd op 27 juli 2015 goedgekeurd door de Europese Commissie. Nog

20 Deze punten lijken voorbij te gaan aan een essentieel element van het voorzorgsbeginsel, te weten het nemen van besluiten op een moment waarop er nog onvoldoende gegevens zijn of duidelijkheid bestaat over de gezondheidsrisico’s.

21 R.o. 45 e.v.

22 Dat gebeurde onder meer bij de werkzame stof glyfosaat, zo blijkt uit Luuk van der Sterren, ‘Er zijn richtlijnen over wanneer je een onderzoek moet terugtrekken; hier gold dat zonder enige twijfel’, *NRC* 3 december 2025. Toxicoloog Martin van den Berg legt hierin uit dat een gepubliceerd onderzoek uit 2000 dat de veiligheid van glyfosaat onderstreepte werd teruggetrokken vanwege een veelheid aan onregelmatigheden, waaronder het slechts verwijzen naar interne studies van Monsanto en het onvermeld laten van andere studies, het laten meeschrijven van Monsanto-medewerkers aan het onderzoek en het feit dat de auteurs door Monsanto betaald werden. Zie ook *NOS Nieuws*, ‘Chemieconcern Bayer wil Roundup-zaken in VS schikken voor miljarden’, 17 februari 2026. De Commissie verlengde de goedkeuring voor glyfosaat (dat in Roundup zit) in 2023 met tien jaar, ondanks de ook toen al lang bekende gerede twijfel over de onschadelijkheid van het middel. Zie ook voetnoot 2 hiervoor.

voordat die goedkeuring rond was, diende Dow AgroScience (inmiddels: Corteva) op 30 april 2015 in Nederland en een aantal andere EU-lidstaten een aanvraag in voor de uitbreiding van de toelating voor het op de markt brengen van Closer met die werkzame stof voor de toepassing in open teelten van kool en aardappelen. Het middel mocht al worden gebruikt in kassen. Er bestond op dat moment een EFSA-richtsnoer voor de beoordeling van de risico's van gewasbeschermingsmiddelen voor bijen. Dit bijenrichtsnoer was in 2013 gepubliceerd en beschreef de nieuwste wetenschappelijke en technische inzichten inzake de wijze waarop risico's voor bijen zouden dienen te worden onderzocht. Zo moest worden voorkomen dat het aantal bijen nog verder zou afnemen. Veel lidstaten – waaronder Nederland en Ierland – verzetten zich echter tegen het officieel vaststellen van het EFSA-richtsnoer. Daardoor zou een flink aantal bestrijdingsmiddelen namelijk niet meer mogen worden gebruikt. Ierland beoordeelde de risico's van Closer in 2016 zonder gebruik te maken van de in 2013 in het bijenrichtsnoer neergelegde inzichten en adviezen. In plaats daarvan werd gebruikgemaakt van een EFSA-richtsnoer dat in 2002 was vastgesteld, een tijd waarin de risico's voor bijen nog lang niet zo duidelijk in kaart waren gebracht. Op basis van de Ierse risicobeoordeling heeft het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) in 2019 besloten om de toelating van Closer in Nederland uit te breiden met de gevraagde open teelt-toepassingen. Zonder te verwijzen naar het bijenrichtsnoer zag het Ctgb wel in dat Closer gevaarlijk voor bijen en hommels is. Daarom mocht het middel onder meer niet worden gebruikt op in bloei staande gewassen.

De NGO Pesticide Action Network (PAN) Europe maakte bezwaar tegen het Ctgb-besluit. Omdat de schadelijke effecten voor bijen van de werkzame stof in Closer niet volgens het 2013-richtsnoer werden beoordeeld, was de beoordeling in strijd met de toepasselijke regels en niet gebaseerd op de stand van de wetenschappelijke en technische kennis, aldus de NGO. Ook zou uit het voorzorgsbeginsel volgen dat bij onzekerheid over de effecten van een product eerst extra onderzoek moet worden verricht voordat dit kan worden toegelaten. Verder zouden de opgelegde restricties onvoldoende zijn en niet toepasbaar, naleefbaar en handhaafbaar. Het Ctgb wees de bezwaren met name op formele gronden af. Het richtsnoer uit 2013 bestond weliswaar al, maar was nog niet officieel vastgesteld, aldus het Ctgb. In ieder geval zouden de risico's van het gebruik van Closer voor bijen worden weggenomen door de restrictie dat het middel niet is toegelaten voor gewassen in bloei. PAN Europe tekende beroep aan bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). Dat College poneert op 3 mei 2022 een aantal vragen aan het HvJ EU over de interpretatie van de toepasselijke Europese regels.²³ Het Hof gaf op 2024 in antwoord op die vragen met name aan dat de toelating van een gewasbeschermingsmiddel op het grondgebied van een lidstaat kan worden betwist op basis van de meest betrouwbare, beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens om aan te tonen dat de wetenschappelijke risicobeoordeling van dat gewasbeschermingsmiddel ontoereikend is gemotiveerd. Terzijde meld ik graag het volgende. In een annotatie sprak ik de verwachting uit dat er voor het CBb niets anders op zou zitten dan de Ctgb-beslissing (waarbij werd

23 CBb 3 mei 2022, zaak 20/280, ECLI:NL:CBB:2022:217.

toegestaan dat Closer ook zou mogen worden gebruikt in open teelten) te vernietigen.²⁴ Tot mijn verbazing bleek dat het CBb op 15 oktober 2024 tot het oordeel was gekomen dat PAN Europe geen procesbelang (meer) had bij een beoordeling van haar beroep. Het beroep werd daarom niet-ontvankelijk verklaard.²⁵ De reden daarvoor was dat de aanvrager (Corteva) op 17 oktober 2022 bleek te hebben verzocht om wijziging van het wettelijk gebruiksvoorschrift, in die zin dat de toepassing van het middel in open teelten wordt ingetrokken. Het Ctgb bleek dit verzoek op 18 november 2022 te hebben toegewezen, waardoor de toelating alleen nog maar gold voor de bedekte teelt. PAN Europe had alleen bezwaar gemaakt tegen toepassing in open teelt. Mijn verbazing in dezen is niet gelegen in het feit dat het CBb de NGO niet-ontvankelijk verklaarde, maar in het feit dat dit punt klaarblijkelijk niet aan het HvJ EU werd gemeld gedurende de procedure. De CBb-vragen waren op 11 mei 2022 ingekomen bij het Hof. Er vond een mondelinge behandeling plaats en op 28 september 2023 nam de advocaat-generaal conclusie, waarna het arrest op 25 april 2024 werd gewezen. Als ergens gedurende die procedure was gemeld dat de aanvraag voor de omstreden toelating op 18 november 2022 was ingetrokken, was het Hof net als het CBb waarschijnlijk tot de conclusie gekomen dat de gestelde vragen niet meer hoefden te worden beantwoord. Net als het CBb is het Hof namelijk niet genegen antwoorden op vragen te geven als die niet kunnen bijdragen aan de oplossing van een concreet geschil.²⁶ Tegelijkertijd is het goed dat het HvJ EU wél inhoudelijk antwoord gaf, omdat zo duidelijk werd dat de bestaande regels de ruimte bieden om op te komen tegen besluiten die niet werden voorbereid met inachtneming van recente wetenschappelijke inzichten inzake de gevaren die het gebruik van een gewasbeschermingsmiddel met zich mee zouden kunnen brengen. Die uitleg doet recht aan het voorzorgsbeginsel en het beginsel om naar een hoog beschermingsniveau te streven. Het negeren van dergelijke recente inzichten zou immers verhinderen dat rekening wordt gehouden met potentiële risico's. Het zou ook in strijd zijn met artikel 191 lid 3 VWEU, dat eist dat de Unie bij het bepalen van haar beleid op milieugebied rekening houdt met de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens.

De cypermethrin-zaken

Cypermethrin is een werkzame stof in pesticiden die in de Europese Unie veelvuldig wordt gebruikt voor de bestrijding van gewasplagen. De stof is zeer giftig voor insecten en is er mede de oorzaak van dat het oppervlaktewater in Europa niet de vereiste kwaliteit heeft.²⁷ In 2005 heeft de Commissie cypermethrin als werkzame

24 JM 2024/136.

25 CBb 15 oktober 2024, zaak 20/280, ECLI:NL:CBB:2024:698.

26 Zo besloot het HvJ EU onlangs géén antwoord te geven op vragen van een Italiaanse rechter inzake het doden van een in Italië gevangengezette 'probleembeest' die gedurende de loop van de procedure was verplaatst naar een permanent onderkomen in Duitsland, waardoor het Italiaanse bevel tot doden niet meer kon worden uitgevoerd en het geschil zonder voorwerp raakte. HvJ EU 17 december 2025, *Lega Anti Vivisezione e.a.*, gevoegde zaken C-24/24 t/m 27/24, ECLI:EU:C:2025:1031, JM 2025/19, m.nt. Douma.

27 Zie voetnoot 4 hiervoor.

stof goedgekeurd.²⁸ Deze goedkeuring was aanvankelijk geldig tot 28 februari 2016. Hierna ga ik allereerst in op de hernieuwde goedkeuring, ondanks wetenschappelijk advies inzake de schadelijkheid van de stof, en vervolgens op de weinig kritische houding van het Gerecht hierover. Daarna becommentarieer ik de meer kritische conclusie van de advocaat-generaal en het arrest van het Hof in hoger beroep, dat het goedkeuringsbesluit op cruciale onderdelen nietig verklaarde. Tot slot sta ik stil bij de gevolgen van het arrest, dat de pesticidenverordening op een manier uitlegt die veel beter recht doet aan het voorzorgsbeginsel dan de uitleg die de Commissie en het Gerecht hanteerden.

In het kader van de herbeoordeling van de werkzame stof publiceerde de Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid (European Food Safety Authority, EFSA) in 2018 een wetenschappelijk advies.²⁹ Daarin werden vier kritieke zorgpunten geïdentificeerd die aan die goedkeuring in de weg stonden. De stof heeft volgens de EFSA een hoog risico voor in het water levende organismen, voor honingbijen en voor niet tot de doelsoorten behorende geleedpotigen buiten het behandelde gebied. Verder ontbrak informatie over de samenstelling van de partijen pesticiden die zijn gebruikt bij de ecotoxicologische studies die de aanvragers van de goedkeuring hebben ingediend. Daardoor kon de EFSA niet nagaan of deze partijen pesticiden overeenstemden met de representatieve gebruiksdoeleinden van een gewasbeschermingsmiddel dat de werkzame stof bevat, terwijl dat een vereiste is volgens de Europese regels. Ondanks deze kritieke zorgpunten van de EFSA stelde de Commissie in januari 2019 voor de goedkeuring te verlengen. Een meerderheid van de lidstaten weigerde om dit voorstel te steunen. Om deze tegenstand te overwinnen, verzocht de Commissie EFSA een verklaring te publiceren over risicobeperkende maatregelen ten aanzien van cypermethrin. Aan dat verzoek gaf EFSA in september 2019 gevolg. Vervolgens keurde de Commissie de verlenging goed via een uitvoeringsverordening, met een reeks risicobeperkende voorwaarden, voor de periode 2022-2029. Deze verlenging met zeven jaar is des te opmerkelijker omdat cypermethrin wordt aangemerkt als een stof met dusdanig veel negatieve effecten dat deze zou moeten worden vervangen door andere, minder schadelijke stoffen.³⁰

28 Door deze op te nemen in bijlage I bij de toenmalige Richtlijn 91/414 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen. Werkzame stoffen die in deze bijlage zijn opgenomen, worden tegenwoordig geacht te zijn goedgekeurd krachtens Verordening nr. 1107/2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen, die de richtlijn vervangt.

29 EFSA, *Peer Review van de risicobeoordeling van het bestrijdingsmiddel cypermethrin*, 2018. Vanwege vertragingen in de herbeoordelings- en besluitvormingsprocessen werd de goedkeuring jaarlijks met één jaar verlengd tussen 2017 en 2021, zonder afronding van de vereiste periodieke herbeoordeling na tien jaar.

30 Ingevolge art. 24 en Bijlage II onder 4 Verordening 2009/1107 komen stoffen in aanmerking om te worden vervangen indien ze aan bepaalde criteria voldoen, bijvoorbeeld als deze kankerverwekkend zijn of als deze een significant aandeel niet-werkzame isomeren bevatten. In overweging 13 van de preambule van de Uitvoeringsverordening (EU) 2021/2049 waarbij de Commissie de goedkeuring van de werkzame stof verlengde, wordt

PAN Europe verzocht de Europese Commissie dan ook om dat besluit te heroverwegen en de goedkeuring toch niet te verlenen. De Commissie wees dit verzoek af. Daartegen tekende de NGO beroep aan bij het Gerecht van de Europese Unie, dat de eisen van de organisatie stuk voor stuk afwees.³¹ In een zeer uitvoerig arrest overwegen de rechters in eerste aanleg dat de Commissie een ruime beoordelingsbevoegdheid heeft om de haar door de Europese regels inzake gewasbescherming opgedragen doelstellingen na te streven. Dit was mede vanwege de ingewikkelde technische evaluaties die daarbij worden gebruikt. De NGO verweet de Commissie met name dat deze instelling, nadat EFSA diverse risico's met voldoende zekerheid heeft vastgesteld, de conclusies van die wetenschappelijke beoordeling niet naast zich neer kan leggen op basis van haar bevoegdheden als risicomanager. Daartoe zou de beoordelingsruimte ontbreken. Volgens het Gerecht moet de Commissie echter alleen 'rekening houden met' de EFSA-conclusies, wat met zich brengt dat deze conclusies niet op alle punten gevolgd hoeven te worden. De conclusies zijn wel het startpunt en dus van groot belang voor de beoordeling. In een situatie waarin er meerdere kritieke punten van zorg bestaan en de aanbeveling is om de goedkeuring van de betrokken werkzame stof niet te verlengen, kan de Commissie in beginsel niet afwijken van die beoordeling, omdat anders het voorzorgsbeginsel zou worden geschonden, aldus het Gerecht. In casu kon de Commissie volgens het Gerecht de goedkeuring toch verlengen. Er zou namelijk afdoende worden aangetoond dat, ondanks de kritieke zorgpunten, op basis van risicobeperkende maatregelen kon worden geconcludeerd dat aan de criteria van de pesticidenverordening werd voldaan. De Commissie kon met inachtneming van het voorzorgsbeginsel nagaan of door het opleggen van bepaalde risicobeheersmaatregelen het risico wel aanvaardbaar zou kunnen worden. EFSA had immers in de verklaring uit 2019 de mogelijkheid onderschreven om risicobeheersmaatregelen vast te stellen om de risico's aanvaardbaar te maken. Dat alles past binnen een nog aanwezig zijnde beoordelingsvrijheid van de Commissie in een dergelijke situatie, aldus het Gerecht. Dat legt de Commissie dus geen strobreed in de weg om bestrijdingsmiddelen goed te keuren, terwijl vanuit het voorzorgsbeginsel eerder een ander besluit gerechtvaardigd zou zijn.³²

PAN Europe tekende hoger beroep aan tegen het arrest van het Gerecht bij het HvJ EU. Op 5 juni 2025 presenteerde advocaat-generaal (A-G) Kokott haar conclusie in deze zaak, onder het epigraaf *'I'm addicted to you, Don't you know that you're toxic'*.³³ Na die opening komt het niet als een verrassing dat de NGO volgens haar

opgemerkt dat cypermethrin een mengsel van acht isomeren is en een significant aandeel niet-werkzame isomeren bevat, en daarom voor vervanging in aanmerking komt.

31 Gerecht 21 februari 2024, T-536/22, ECLI:EU:T:2024:98, *JM* 2024/58, m.nt. Douma.

32 Zie voor een kritische bespreking van het arrest W.Th. Douma, 'Gerecht van de Europese Unie legt goedkeuring omstreden landbouwbestrijdingsmiddelen geen strobreed in de weg', *Jurisprudentie milieurecht* 2024, *JM* 2024/54.

33 C. Karlsson, P. Winnberg, C. Dennis & H. Jonback, *Toxic*, 2003 (originally interpreted by Britney Spears).

op een aantal punten in het gelijk dient te worden gesteld.³⁴ De A-G is met name van mening dat er ten onrechte werd geoordeeld dat de voor de litigieuze verlenging noodzakelijke informatie volledig was. Ook heeft het Gerecht volgens haar nagelaten bezwaar te maken tegen de ontoereikende motivering van de afwijking van bepaalde beoordelingen van de EFSA. De Commissie heeft volgens Kokott niet alle voor de litigieuze verlenging relevante gegevens zorgvuldig en onpartijdig onderzocht. Met name had de Commissie de goedkeuring van de werkzame stof niet mogen verlengen zonder de vereiste gegevens inzake isomeren. Daardoor voldeed de Commissie niet aan haar verplichting om alle relevante gegevens zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken. Ook had het Gerecht geen bezwaren tegen het verlengingsbesluit zonder de benodigde informatie over isomeren. Het bestreden arrest van het Gerecht dient volgens de A-G daarom vernietigd te worden en de afwijzing van het herzieningsverzoek dient nietig te worden verklaard.

Overigens gaf Kokott aan dat het voorzorgsbeginsel niet vereist

‘dat alle mogelijke wetenschappelijke informatie door middel van verdere studies wordt verkregen. De risico’s moeten veeleer worden beoordeeld op basis van de meest betrouwbare wetenschappelijke gegevens en van de meest recente resultaten van internationaal onderzoek.’

Verder dan dat gaat de informatieplicht van de Commissie volgens de A-G niet. Ze geeft wel toe dat er leemten kunnen bestaan waardoor de krachtens artikel 4 lid 3 Gewasbeschermingsverordening verboden effecten op mens, dier of milieu niet kunnen worden uitgesloten. Maar als iemand beroep instelt tegen het afwijzen van een verzoek tot interne herziening, dan moet de verzoeker uiteenzetten waarom bepaalde leemten in de gegevens eraan in de weg staan dat de genoemde effecten worden uitgesloten, aldus de A-G. Het is volgens dit deel van haar advies dus aan PAN Europe om te bewijzen dat als gevolg van de leemten niet gezegd kon worden dat het middel aan de wettelijke eisen voldeed. Op zich klopt het dat niet iedere leemte in gegevens met zich brengt dat sprake is van niet voldoen aan de Gewasbeschermingsverordening. Maar als EFSA uit met name die leemten concludeert dat er niet aan de voorwaarden van die verordening wordt voldaan, komt de zaak naar mijn mening anders te liggen. Onder die omstandigheden lijkt mij de interpretatie die de A-G voorstelt een bijna onmogelijk opgave, die onvoldoende recht doet aan het voorzorgsbeginsel als basis van het Europese bestrijdingsmiddelenrecht in een dergelijke situatie. Ik hoopte dat het HvJ EU op dit specifieke punt tot een andere beoordeling zou komen.

Op 18 december 2025 blijkt het HvJ EU net als de A-G van mening dat de bestreden beslissing van de Commissie gedeeltelijk nietig dient te worden verklaard.³⁵ Dat

34 Conclusie A-G Kokott bij HvJ EU 5 juni 2025, C-316/24 P, ECLI:EU:C:2025:422, *JM* 2025/114, m.nt. Douma.

35 HvJ EU 18 december 2015, *PAN Europe t. Europese Commissie*, C-316/24 P, ECLI:EU:C:2025:992, *JM* 2026/32 m.nt. Douma. Het arrest is bij het afronden van dit hoofdstuk begin april 2026 nog steeds niet in het Nederlands beschikbaar.

deed het Hof in niet mis te verstane bewoordingen richting de Commissie en het Gerecht. Zo werd ten aanzien van het verworpen argument van de verzoeker inzake het gebrek aan informatie over de representativiteit van de gebruikte partijen bestrijdingsmiddelen opgemerkt dat de Commissie niet heeft voldaan aan haar verplichting om alle relevante elementen van de zaak zorgvuldig, onpartijdig en transparant te onderzoeken en aan haar verplichting om voldoende redenen voor het bestreden besluit te geven. De Commissie ging er ten onrechte van uit dat de representativiteit van de partijen bestrijdingsmiddelen die voor de beoordeling van cypermethrin werden gebruikt, was aangetoond. Door onvoldoende redenen aan te voeren voor het afwijzen van het argument van de verzoeker dat de analyse van de Commissie van het door EFSA vastgestelde kritieke aandachtspunt betreffende het gebrek aan gegevens over de samenstelling van pesticidenbatches betwist, heeft het Gerecht zijn beoordeling van de proportionaliteit van de door de Commissie vastgestelde risicobeperkende maatregelen van elke grondslag ontdaan. Deze laatste beoordeling is volgens het HvJ EU in tegenspraak met de eerdere vaststelling door het Gerecht dat de Commissie, ‘wanneer een risicobeoordeling leidt tot de vaststelling van kritieke aandachtspunten, in beginsel niet van de resultaten van een dergelijke beoordeling kan afwijken zonder het voorzorgsbeginsel te schenden.’³⁶

Het Gerecht onderstreepte dat de goedkeuring van een werkzame stof door de Commissie alleen mogelijk is indien is vastgesteld dat ten minste één representatief gebruik van een gewasbeschermingsmiddel dat die stof bevat, als ‘veilig’ kan worden beschouwd.³⁷ Het Gerecht verzuimde echter vervolgens om te verifiëren dat de Commissie daadwerkelijk heeft gewaarborgd dat een dergelijk gebruik onder realistische gebruiksomstandigheden is aangetoond op een zodanige wijze dat het vereiste niveau van risicobeperking voor niet-doelwit gelededpotigen wordt bereikt.³⁸ De bevoegdheid die de lidstaten is toegekend in het stadium van de toelating van gewasbeschermingsmiddelen, kan de Commissie echter niet ontheffen van de verplichting om er, bij de goedkeuring of verlenging van de goedkeuring van een werkzame stof, voor te zorgen dat ten minste één representatief gebruik van een dergelijk product onder realistische gebruiksomstandigheden voldoet aan de eisen van artikel 4 lid 1 tot en met 3 van Verordening 1107/2009. Daarom kan de Commissie niet nalaten te controleren of, wanneer in het kader van risicobeheer wordt beweerd dat een ‘veilig’ gebruik van een gewasbeschermingsmiddel dat de desbetreffende werkzame stof bevat, is geïdentificeerd als een manier om het beoogde niveau van risicobeperking te bereiken, dit gebruik in de praktijk voldoet aan de eerdergenoemde criteria. In dit verband wordt gewezen op de EFSA-verklaring uit 2019. Daarin werd opgemerkt dat de effectieve implementatie van een maatregel ter vermindering van drift (verspreiding via de wind) met meer dan 95% in de praktijk een grote uitdaging vormt, met name vanwege de wind en het onregelmatige reliëf van landbouwpercelen. De verzoeker PAN Europe en de A-G hadden hier ook op gewezen. Volgens het HvJ EU

36 Par. 131 arrest.

37 In par. 104 van het bestreden arrest.

38 In par. 235 en 236 van het bestreden arrest.

heeft het Gerecht daarom een fout gemaakt door het argument van de verzoeker te verwerpen waarin werd betwist dat er een ‘veilige’ toepassing bestond en heeft het daarmee een rechtsdwaling begaan.³⁹ Veiligheid dient dus niet slechts een theoretische mogelijkheid te zijn. Dat is een belangrijk aspect van het arrest, dat recht doet aan het voorzorgsbeginsel.

Waar het om de beweerdelijke strijd met het voorzorgsbeginsel en kennisleemtes ging, is het Hof van mening dat daarvan niet voldoende is gebleken. Het Hof onderstreept⁴⁰ dat een werkzame stof slechts kan worden goedgekeurd als een gewasbeschermingsmiddel dat die stof bevat, geen schadelijk effect heeft op de menselijke gezondheid.⁴¹ De bewijslast rust daarbij op de aanvrager van goedkeuring of verlenging van de goedkeuring van een dergelijke werkzame stof.⁴² Hieruit volgt dat het Gerecht de rechtsgevolgen van een gebrek aan gegevens bij de beoordeling van de goedkeuringsvoorwaarden van artikel 4 van de Verordening had moeten verduidelijken. Maar indien uit de gronden van een arrest van het Gerecht een schending van het EU-recht blijkt, maar het dictum op andere rechtsgronden toch gegrond blijkt te zijn, dan hoeft het bestreden arrest niet nietig te worden verklaard als er een vervangende grondslag kan worden gevonden. Dat was hier het geval volgens het HvJ EU. Aansluitend bij wat de A-G in wezen opmerkte,⁴³ zo het Hof, hangt de goedkeuring van een dergelijke werkzame stof niet af van het bewijs van de afwezigheid van hormoonverstorende effecten, maar hangt deze daarentegen af van de mogelijkheid om vast te stellen of die stof eigenschappen bezit die het endocriene systeem verstoren en die waarschijnlijk nadelige effecten bij de mens veroorzaken, gelet op de beschikbare wetenschappelijke gegevens.⁴⁴ In deze omstandigheden belet het feit dat de beschikbare wetenschappelijke gegevens tekortkomingen vertonen waardoor het onmogelijk is vast te stellen dat de werkzame stof dergelijke effecten veroorzaakt, niet de verlenging van de goedkeuring, zoals het Gerecht in wezen heeft geoordeeld. Vervolgens stelt het Hof in punt 276 van het bestreden arrest (in mijn eigen vertaling):

‘Hoe dan ook kan het voorzorgsbeginsel in geen geval, bij gebrek aan gegevens, zo worden uitgelegd dat het de risicomanager de discretionaire bevoegdheid ontnemt om de criteria van artikel 4 van Verordening nr. 1107/2009 toe te passen, aangezien het aan hem is om de passende maatregelen te beoordelen om het risico tot een aanvaardbaar niveau te reduceren, met inachtneming van het proportionaliteitsbeginsel.’

39 Par. 181 arrest.

40 In par. 119 e.v. arrest.

41 Met name overeenkomstig artikel 4 punt 3 onder b) van Verordening 1107/2009.

42 Op grond van art. 7 lid 1 van Verordening 1107/2009. Het Hof verwijst hier naar het arrest van 1 oktober 2019, *Blaise et al.*, C-616/17, EU:C:2019:800, punten 78 en 114.

43 In de punten 111 tot en met 117 en 140 van haar conclusie.

44 Overeenkomstig de criteria van punt 3.6.5 lid 5 en 6 van bijlage II bij de verordening, zoals gewijzigd bij Verordening nr. 2018/605.

Zoals hiervoor al aangegeven kan ik volgen dat het bestaan van leemtes niet zonder meer met zich brengt dat er niet mag worden goedgekeurd ingevolge het voorzorgsbeginsel. Het Hof is van mening dat PAN Europe meer concrete argumenten naar voren had dienen te brengen. In andere eventuele rechtszaken, bijvoorbeeld rond de hernieuwde goedkeuring van glyfosaat, zal hier dus scherp op dienen te worden gelet, om te voorkomen dat die klachten worden afgewezen. Tegelijkertijd dient, aansluitend bij wat ik hiervoor aangaf rond de conclusie van de A-G, te worden onderstreept dat de bepalingen in kwestie niet zo streng dienen te worden uitgelegd dat ze hun nuttig effect verliezen.

Het arrest vernietigt de beslissing van de Commissie om het verzoek om interne herziening van het verlengingsbesluit inzake cypermethrin af te wijzen. De instelling dient daarom een nieuw besluit te nemen dat in overeenstemming is met de in het arrest van het Hof neergelegde uitleg van de toepasselijke regels. Die uitleg onderstreept deels dat de uitgangspunten van de Verordening gewasbeschermingsmiddelen, waaronder het voorzorgsbeginsel, met zich brengen dat zorgvuldiger te werk wordt gegaan als het gaat om de (hernieuwing van) goedkeuring van werkzame stoffen in bestrijdingsmiddelen. Zo zal de Commissie beter moeten onderbouwen waarom door de EFSA naar voren gebrachte kritieke zorgpunten niet aan goedkeuring in de weg staan. Ook moet er ten minste één representatief gebruik van een product onder realistische gebruiksomstandigheden bestaan dat veilig is voor mens en milieu. Hierdoor wordt het dus moeilijker voor de Commissie om werkzame stoffen in pesticiden met mogelijke schadelijke gevolgen goed te keuren. Dat doet beter recht aan het voorzorgsbeginsel en aan het beginsel dat er naar een hoog beschermingsniveau dient te worden gestreefd.

PAN Europe sprak de hoop uit dat de Commissie zal besluiten om cypermethrin niet langer als werkzame stof goed te keuren.⁴⁵ Of dat daadwerkelijk zal gebeuren, moet worden afgewacht, maar het negeren van de door deze NGO aangevoerde bezwaren wordt er door dit arrest in ieder geval een stuk moeilijker door. Wat de zaak ook duidelijk maakt, is dat het nuttig is dat er periodieke herbeoordelingen plaatsvinden. Maar net op dat punt werd onlangs door de Commissie voorgesteld de Verordening inzake de toelating van gewasbeschermingsmiddelen aan te passen.

3 Het Omnibus-voorstel Voedsel- en diervoedingsveiligheid

Het Commissievoorstel dat op 16 december 2025 werd gepresenteerd, omvat een herziening van de Europese regels inzake voedsel- en diervoederbeveiligheid.⁴⁶ Het

45 PAN Europe, *EU highest Court declares toxic insecticide cypermethrin illegally re-approved by the European Commission*, 18 december 2025, www.pan-europe.info/press-releases/2025/12/eu-highest-court-declares-toxic-insecticide-cypermethrin-illegally-re.

46 Europese Commissie, *Food and Feed Safety Simplification Package*, 16 december 2025, https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/simplification-legislation_en. Op

doel van het voorstel zou vereenvoudiging zijn ten behoeve van Europese ondernemers, onder handhaving van een hoog beschermingsniveau. Ook zou er meer dan één miljard euro besparingen voor het bedrijfsleven en overheden kunnen worden bewerkstelligd.

Het voorstel omvat onder meer een groot aantal aanpassingen van Verordening 1107/2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen.⁴⁷ Hierna worden enige kernelementen van de voorgestelde aanpassingen ten aanzien van deze verordening kort beschreven en van kritiek voorzien. Met name wordt bezien of de elementen daadwerkelijk nog steeds een hoog niveau van bescherming van mens en milieu kunnen garanderen (zoals het voorstel zelf stelt) en in hoeverre nog sprake is van uitvoering geven aan het voorzorgsbeginsel, wat nodig is om dat hoge niveau te kunnen blijven garanderen.⁴⁸

Alvorens op die details in te gaan is het nog van belang te onderstrepen dat de voorstellen, net als andere Omnibus-pakketten, niet vergezeld worden door een effectbeoordeling die normaliter aan de basis ligt van voorstellen voor de introductie van nieuwe of de wijziging van bestaande EU-wetgeving.⁴⁹ Volgens de Commissie zou dat ook niet nodig zijn, met name omdat er geen alternatieven zouden bestaan om de

dezelfde pagina staat dat het voorgestelde pakket aan maatregelen onderdeel is van de strategie om EU verordeningen efficiënter te maken ‘while maintaining high safety and welfare standards’.

47 European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EC) No 999/2001, (EC) No 1829/2003, (EC) No 1831/2003, (EC) No 852/2004, (EC) No 853/2004, (EC) No 396/2005, (EC) No 1099/2009, (EC) No 1107/2009, (EU) No 528/2012, (EU) 2017/625 as regards the simplification and strengthening of food and feed safety requirements, COM(2025)1030 final, 16 december 2025, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025PC1030&qid=1769403245832>.

48 Zie m.n. Lindsey Franco-Hendricks, Josselin Rouillard, Antonia Riedel & Christoph Heinrich (Eds.), *Scientific statement on pesticides in the Omnibus-proposal*, onderkend door 203 experts en aangeboden aan de Europese Commissie, 9 december 2025, Jan Lantink e.a., *Brandbrief over versoepeling beoordeling bestrijdingsmiddelen (Omnibus-package EC)*, 30 november 2025, PAN Europe, “‘Food and feed safety omnibus’ threatens pesticide rules”, www.pan-europe.info/resources/briefings/2025/12/%E2%80%98food-and-feed-safety-omnibus%E2%80%99-threatens-pesticide-rules, *Major adjustments to EU-pesticides regulation: transformations in the active substance periodic review mechanism*, ChemLinked, 21 januari 2026, <https://agrochemical.chemlinked.com/news/Major-Adjustments-to-EU-Pesticide-Regulation-Transformations-in-the-Active-Substance-Periodic-Review-Mechanism#:~:text=Under%20the%20current%20regulation%2C%20active,risks%22%20to%20improve%20regulatory%20efficiency>, Caroline Douhaire & Yannis Haug-Jurgan, *Legal opinion on the lawfulness of the planned amendments through the “Food and Feed Safety Omnibus”*, www.pan-europe.info/sites/pan-europe.info/files/public/resources/press-releases/Legal%20Opinion%20Food%20and%20Feed%20Safety%20Omnibus_final2.pdf?utm_source=Laposta&utm_campaign=Press+Release+79&utm_medium=email, 20 januari 2026.

49 Terecht uiterst kritisch over de handelswijze van de Europese Commissie in dezen is Alberto Alemanno, *The Omnibus Road to Constitutional Drift. How the Rise of Omnibus*

vereenvoudigingsdoelstellingen te behalen en omdat raadpleging van belanghebbenden zou hebben plaatsgevonden. Die raadpleging lijkt vooral met vertegenwoordigers van de agrifoodsector en de chemische industrie te zijn geweest.

Het milieu en de menselijke gezondheid worden niet specifiek genoemd. Er wordt slechts opgemerkt dat het voorstel geen verslechtering van de bescherming van mens, dier en milieu met zich zal brengen.⁵⁰ Het niet opstellen van een effectbeoordeling is in strijd met punt 13 van het Interinstitutioneel Akkoord over Beter Wetgeven uit 2016,⁵¹ waarin staat dat de Commissie effectbeoordelingen verricht voor haar wetgevingsinitiatieven die naar verwachting significante economische, ecologische of sociale gevolgen zullen hebben. De Commissie nam deze verplichting ook op in haar eigen Better Regulation Guidelines⁵² en de bijbehorende Toolbox. Het HvJ EU zou deze gang van zaken, ondanks het feit dat het om richtsnoeren gaat, als strijdig met het proportionaliteitsbeginsel kunnen opvatten. Iets dergelijke gebeurde al eens in een zaak rond een nieuwe verplichting inzake rij- en rusttijden.⁵³ Hierna zal worden onderzocht of het voorstel ondanks de (niet-onderbouwde) verzekeringen van het tegendeel toch een belangrijke ecologische verslechtering met zich zouden brengen. Als dat het geval is zou het opstellen van een effectbeoordeling verplicht zijn ingevolge de zojuist vermelde Hof-jurisprudentie.

3.1 Geen verplichting om rekening te houden met de meest recente wetenschappelijke gegevens

De huidige verplichting om bij de nationale toelating van bestrijdingsmiddelen de meest recente beschikbare wetenschappelijke gegevens over de gevaren van deze middelen en de daarin verwerkte werkzame stoffen in acht te nemen komen ingevolge het voorstel te vervallen. Dit druist lijnrecht in tegen de hiervoor besproken Closer-uitspraak van het HvJ EU, waarbij juist werd onderstreept dat de meest recente wetenschappelijke gegevens dienen te worden meegenomen alvorens toelatingsbesluiten worden genomen inzake pesticiden. Zonder deze verplichting zouden aanvragers conclusies uit oude dossiers als bewijsmateriaal kunnen gebruiken, zelfs als recent wetenschappelijk onderzoek die oudere bevindingen ondermijnt. Deze maas in de wet kan de best beschikbare kennis over schadelijke effecten uitsluiten van het risicobeoordelingsproces en zou daarom niet moeten worden opgenomen.

Legislation Undermines Procedural Integrity in the EU, Verfassungsblog, 12 november 2025, <https://verfassungsblog.de/omnibus-legislation-europe-constitutional/>.

50 COM(2025)1030 final onder punt 3.

51 PbEU 2016, L 123.

52 SWD(2021) 305 final, https://commission.europa.eu/system/files/2021-11/swd2021_305_en.pdf.

53 Vgl. HvJ EU 4 oktober 2024, C-541/20 t/m C-555/20, ECLI:EU:C:2024:818, par. 722 en 723. Het Hof gaf aan dat de Uniewetgever moet kunnen aantonen dat hij ten tijde van de vaststelling van het besluit over voldoende gegevens beschikte om de evenredigheid ervan te kunnen beoordelen. Vgl. Caroline Douhaire & Yannis Haug-Jurgan, *Legal opinion on the lawfulness of the planned amendments through the 'Food and Feed Safety Omnibus'*, p. 43 e.v.

Het voorstel is ook in strijd met artikel 191 lid 3 VWEU. Daarin wordt immers voorgeschreven dat de Unie bij het bepalen van haar milieubeleid rekening houdt met de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens, met het voorzorgsbeginsel dat hetzelfde eist en met het proportionaliteitsbeginsel.

3.2 Geen verplichte periodieke evaluatie werkzame stoffen

Het voorstel omvat de afschaffing van de verplichte periodieke (vaak tienjaarlijkse) evaluatie van werkzame stoffen die op EU-niveau zijn goedgekeurd. In plaats daarvan blijft de goedkeuring van de meeste werkzame stoffen in principe geldig zonder einddatum, als het voorstel zou worden aangenomen. De Commissie kan indien dat nodig wordt geacht op een zelf te kiezen moment evaluaties van toegelaten werkzame stoffen uitvoeren.

In de praktijk bestaat er momenteel een uitdaging om de periodieke evaluaties op tijd te laten plaatsvinden, onder meer door achterstanden in de lidstaten. Het nadeel van afschaffen van verplichte periodieke evaluaties is met name gelegen in het feit dat de aanvankelijke goedkeuring van werkzame stoffen gebeurt op basis van testen, voorafgaand aan de marktintroductie en op basis van modellen die de complexiteit van het daadwerkelijke gebruik van pesticiden niet volledig omvatten. Periodieke beoordelingen bieden de mogelijkheid om de nieuwste wetenschappelijke inzichten te gebruiken, die vaak pas aan het licht komen nadat een bestrijdingsmiddel op grote schaal is gebruikt en/of wanneer de academische wereld de gelegenheid heeft gehad deze stoffen ook te evalueren. In de praktijk blijkt geregeld dat bepaalde bestrijdingsmiddelen die aanvankelijk veilig en niet of nauwelijks persistent leken te zijn, later wel degelijk bepaalde schadelijke gevolgen bleken te hebben voor de menselijke gezondheid van gebruikers van deze middelen of voor omwonenden, dan wel voor het milieu (zoals neonicotinoïden voor bijen zoals hiervoor werd uitgelegd). Het afschaffen van de verplichting tot periodieke beoordelingen brengt bijgevolg met zich dat potentiële negatieve gevolgen niet of pas veel later aan het licht komen.

Het afschaffen van verplichte periodieke evaluaties is niet in overeenstemming met het voorzorgsbeginsel, met het uitgangspunt van een hoog beschermingsniveau en met de verplichting om uit te gaan van de nieuwste wetenschappelijke inzichten. In Nederland heeft het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) laten weten dat het Commissievoorstel zo de bescherming van mens en milieu zou kunnen verlagen. Volgens het Ctgb, dat in de hierboven besproken Closer-zaak en elders liet zien bepaald geen progressieve koers te varen, dient het voorstel op een aantal wezenlijke punten te worden aangepast om het huidige beschermingsniveau minimaal te borgen en het toelatingssysteem te versterken. Met name wordt voorgesteld om de Commissie te verplichten een werkprogramma op te stellen. Daarin zou inzichtelijk moeten worden gemaakt wanneer en waarom welke stoffen opnieuw beoordeeld zullen worden.⁵⁴ Als zelfs het Ctgb dit onderstreept

54 Ctgb, *Adviesbrief Ctgb Omnibus-voorstel*, 23 januari 2026, www.ctgb.nl/documenten/2026/01/23/advies-ctgb-over-omnibus-voorstel.

kunnen we ervan uitgaan dat het Commissie-voorstel op dit punt echt verbetering behoeft.

3.3 Langer voortgezet gebruik niet meer toegestane werkzame stoffen

Het huidige artikel 20 voorziet in lid 1 in de mogelijkheid dat de goedkeuring van een werkzame stof al dan niet wordt verlengd via een verordening. Lid 2 bepaalt momenteel:

‘Voor zover de redenen waarom de goedkeuring niet wordt verlengd geen verband houden met de bescherming van de gezondheid van mens of dier of van het milieu, wordt in de in lid 1 bedoelde verordening een respijtp periode vastgesteld van ten hoogste zes maanden voor de verkoop en distributie, en ten hoogste nogmaals één jaar voor de verwijdering, de opslag en het gebruik voor bestaande voorraden van de betrokken gewasbeschermingsmiddelen. Bij de respijtp periode voor de verkoop en distributie wordt rekening gehouden met de normale gebruiksperiode van het gewasbeschermingsmiddel, maar de totale respijtp periode bedraagt ten hoogste 18 maanden.’

De respijtp periode is dus alleen te gebruiken indien het middel om andere redenen dan de bescherming van mens en milieu niet werd verlengd. Het Omnibusvoorstel stelt voor om artikel 20 lid 2 zo aan te passen dat de respijtp periode voor verkoop en distributie wordt verlengd van zes maanden naar één jaar en voor de verwijdering, de opslag en het gebruik voor bestaande voorraden van één naar twee jaar, bij het ontbreken van redelijke alternatieven voor de middelen in kwestie. Daarmee wordt het dus mogelijk dat dergelijke niet-verlengde middelen tweemaal zo lang worden verkocht.

Volgens de Scientific statement waarin wetenschappers uit heel Europa kritiek leveren op het Omnibus-voorstel,⁵⁵ zou dit boeren, consumenten en het milieu blootstellen aan potentiële schade, terwijl er duidelijke kennis is van onaanvaardbare risico's omdat anders de goedkeuring wel zou zijn verlengd. Volgens hen dient de overgangsperiode die het gebruik van verboden schadelijke bestrijdingsmiddelen toestaat, te worden verkort of afgeschaft en niet verlengd. De langere respijtp periode in het Omnibus-voorstel is in tegenstelling tot de huidige situatie onder artikel 20 lid 2 inderdaad niet langer gereserveerd voor middelen die niet worden verlengd vanwege andere redenen dan de bescherming van de gezondheid van mens of dier of van het milieu. Als het Omnibus-voorstel wordt aangenomen, zouden ook om menselijke gezondheids- of milieuredenen niet-verlengde middelen in principe dus langer verkocht mogen worden. Alleen als sprake is van ‘immediate and serious concerns for human health or animal health or the environment’ mag geen gebruik worden gemaakt van een respijtp periode. De drempel wordt daarmee beduidend hoger gelegd wat betreft het afzien van doorgaan met verkoop van een niet langer goedgekeurd

55 Zie voetnoot 48 hiervoor.

bestrijdingsmiddel. De bescherming van mens en milieu zou dus aanzienlijk verminderen als dit voorstel zou worden aangenomen. Er zou niet langer sprake zijn van een hoog beschermingsniveau van mens en milieu, en daarmee evenmin van EU-milieubeleid dat berust op het voorzorgsbeginsel, zoals artikel 191 VWEU voorschrijft.

4 Conclusie

De bestaande regels inzake gewasbescherming kennen diverse belangrijke uitdagingen waar het gaat om de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu, zoals onder meer door de Commissie zelf werd vastgesteld (onderbouwd door een effectbeoordeling) toen de Green Deal nog omarmd werd. Het HvJ EU heeft in een reeks arresten aan een deel van die uitdagingen het hoofd geboden. In de Closer-zaak bepaalde het Hof dat de toelating van een gewasbeschermingsmiddel op het grondgebied van een lidstaat kan worden betwist op basis van de meest betrouwbare, beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens om aan te tonen dat de wetenschappelijke risicobeoordeling van dat gewasbeschermingsmiddel ontoereikend is gemotiveerd. Het Ctgb had beweerd dat dat niet kon worden verlangd als een werkzame stof al werd goedgekeurd op Europees niveau. In de zaak rond de werkzame stof cypermethrin tikte het HvJ EU de Europese Commissie op de vingers omdat die deze werkzame stof weer goedkeurde maar daarbij een aantal fouten beging. Onder meer werd gesteld dat er een veilige toepassing van deze werkzame stof bestond, terwijl de EFSA juist had uitgelegd dat die toepassing in de praktijk niet of nauwelijks te realiseren zou zijn. De veilige toepassing diende volgens het Hof niet slechts theoretisch mogelijk te zijn, maar concreet te worden onderbouwd. Verder werd nader uitgelegd dat wanneer een risicobeoordeling leidt tot de vaststelling van kritieke aandachtspunten, in beginsel niet van de resultaten van een dergelijke beoordeling kan worden afgeweken door de Commissie zonder het voorzorgsbeginsel te schenden. Als een verzoeker een gebrek aan informatie over de representativiteit van gebruikte partijen bestrijdingsmiddelen opmerkt, dan dient de Commissie alle relevante elementen van de zaak zorgvuldig, onpartijdig en transparant te onderzoeken en voldoende redenen voor het bestreden besluit te geven. Dat deed de Commissie niet door zonder degelijke onderbouwing uit te gaan van de representativiteit van de partijen bestrijdingsmiddelen die voor de beoordeling van cypermethrin werden gebruikt. Die jurisprudentie vormt dus een stap in de goede richting.

Helaas veroorzaken de voorgestelde wijzigingen in Verordening (EG) 1107/2009 een aanzienlijke verslechtering van de situatie. Zowel de menselijke gezondheid als het milieu, waaronder de al ernstig onder druk staande biodiversiteit en waterkwaliteit, zou bij aanname van de voorstellen beslist niet langer op een hoog niveau beschermd worden, zoals wel wordt beweerd. Op dit moment veroorzaken pesticiden immers al veel te veel waterverontreiniging en achteruitgang van de biodiversiteit. Minder strenge eisen, zoals het Omnibus-voorstel voorstaat, zouden de bestaande uitdagingen dus alleen maar versterken.

Ook zou op die manier niet langer uitvoering worden gegeven aan het voorzorgsbeginsel en het beginsel van een hoog beschermingsniveau. Die beginselen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Voor een hoog beschermingsniveau is naleving van het voorzorgsbeginsel namelijk noodzakelijk. Dat is in strijd met het primaire Europese recht, dat deze beginselen omvat in artikel 191 lid 2 VWEU, met de doelstellingen van de Verordening inzake toelating van gewasbeschermingsmiddelen zelf, die beide beginselen eveneens omarmt en met artikel van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Dit alles had naar voren dienen te komen in een effectbeoordeling bij het Omnibus-voorstel, conform het Interinstitutioneel Akkoord over Beter Wetgeven en de Better Regulation Guidelines van de Commissie. Als het Omnibus-voorstel wordt aangenomen, zouden niet langer goedgekeurde middelen tweemaal zo lang op de markt mogen worden gebracht, zelfs als de goedkeuring werd ingetrokken of niet verlengd om redenen die samenhangen met de bescherming van mens en milieu. Onder de huidige regels bestaat er alleen een (kortere) respijtp periode voor middelen die om andere redenen dan de bescherming van mens en milieu niet werden verlengd.

Tevens zouden de verbeteringen die door het Europese Hof in zaken zoals die rond Closer en cypermethrin werden onderstreept, weer teniet worden gedaan. In de Closer-zaak werd bepaald dat op nationaal niveau rekening dient te worden gehouden met recente wetenschappelijke inzichten, terwijl het Omnibus-voorstel een dergelijke verplichting juist afschaft. De cypermethrin-zaak liet het belang zien van een verplichte periodieke beoordeling. Het Omnibus-voorstel schaft die verplichting juist af.

Juist nu de Europese (en soms nationale) rechtspraak de bestaande regelgeving inzake gewasbeschermingsmiddelen op een manier begint uit te leggen die beter recht doet aan het voorzorgsbeginsel, wordt voorgesteld om de gaten weer groter te maken in plaats van ze te dichten. Dat gebeurt zonder behoorlijk onderbouwing en zonder de verplichte effectbeoordelingen. Dat is in strijd met het proportionaliteitsbeginsel dat volgens HvJ EU eist dat er een goed beeld dient te zijn van de voors en tegens van nieuwe wetsvoorstellen die aanzienlijke gevolgen voor mens en milieu met zich kunnen brengen. Het gebeurt ook nog eens met onjuiste bezweringsformules die aantoonbaar onterecht beweren dat mens en milieu niet slechter zullen worden beschermd. En het gebeurt terwijl bijna alle aandacht in de pers lijkt uit te gaan naar de afbraak van de rechtsstaat in de Verenigde Staten. Het is dan ook de hoogste tijd dat er meer aandacht komt voor het via Omnibus-pakketten in een rap tempo afbreken van het Europese rechtssstelsel.

3 Hiaten in de risicobeoordeling van bestrijdingsmiddelen en voorzorg

Anne de Vries¹

De toelating van bestrijdingsmiddelen vindt plaats na een uitgebreide risicobeoordeling. Deze risicobeoordeling bevat echter hiaten. Er wordt niet of onvoldoende gekeken naar bepaalde blootstellingsroutes, zogeheten cocktaileffecten, effecten op Natura 2000-gebieden, de interactie met de Kaderrichtlijn water en naar neurotoxische effecten. In toenemende mate ondervangen nationale rechters deze hiaten door, onder meer op grond van het voorzorgsbeginsel, het gebruik van toegelaten bestrijdingsmiddelen aan banden te leggen. Het voorzorgsbeginsel ondervangt hiermee (ten dele) weeffouten in de wetgeving.

1 Inleiding

Bestrijdingsmiddelen (ook wel: gewasbeschermingsmiddelen of pesticiden) worden enkel tot de markt toegelaten als ze veilig zijn bevonden na een uitgebreide risicobeoordeling. Bij deze risicobeoordeling geldt op basis van Europees recht dat:

‘Het voorzorgsbeginsel dient te worden toegepast en deze verordening dient te waarborgen dat de industrie aantoont dat de stoffen of producten die worden geproduceerd of op de markt worden gebracht geen enkel schadelijk effect op de gezondheid van mens of dier hebben, noch enig onaanvaardbaar effect voor het milieu.’²

Dit wekt de suggestie dat bestrijdingsmiddelen alleen op de markt worden toegelaten als onomstotelijk bewezen is dat er *geen* gevaar is voor mens, dier en milieu. Als er in de risicobeoordeling naar alle belangrijke risicofactoren wordt gekeken, zal toepassing van het voorzorgsbeginsel in principe niet vaak aan de orde zijn. Immers, als alle risico’s grondig zijn onderzocht, dan bestaat er vaak geen of weinig wetenschappelijke onzekerheid.

In de praktijk worden echter niet alle risico’s onderzocht en zijn er belangrijke blootstellingsroutes en effecten waar niet naar gekeken wordt. Daarnaast blijkt dat wat ‘veilig’ wordt bevonden onder de Europese toelatingsregels, niet altijd als ‘veilig’ geldt onder (andere, veelal strengere) Europese milieuwetgeving. Gevolg is dat er

1 Mr. A. (Anne) de Vries is jurist bij ChemLegal en gespecialiseerd in milieurecht en chemische stoffen. Ze is een van de auteurs van de Gemeentelijke en Provinciale handhaving regulering bestrijdingsmiddelen van Urgenda en N&M. Ze adviseert geregeld overheden, ngo’s en omwonenden, o.a. in een aantal lelieteeltzaken die in deze bijdrage worden besproken.

2 Overweging 8 van Verordening 1107/2009 (zie hierna voetnoot 6).

de laatste jaren steeds meer discussie is ontstaan over de vraag of toegelaten bestrijdingsmiddelen wel echt veilig op alle locaties gebruikt kunnen worden. Vooral de lelieteelt roept veel discussie op en zorgen bij omwonenden en natuurorganisaties vanwege het hoge gebruik van bestrijdingsmiddelen.

In een groeiend aantal rechtszaken heeft de Nederlandse rechter zich moeten buigen over de vraag of toegelaten middelen veilig gebruikt kunnen worden in de buurt van omwonenden en Natura 2000-gebieden. In deze uitspraken werd het gebruik van toegelaten bestrijdingsmiddelen aan banden gelegd. Hierbij speelde een grote rol dat de EU-wetgeving over toelating van bestrijdingsmiddelen belangrijke risico's voor mens en natuur over het hoofd ziet, wat haaks staat op het voorzorgsbeginsel. Deze rechtspraak vormt een voorbeeld van toepassing van het voorzorgsbeginsel als vangnet voor falende (EU-)wetgeving. Tegelijk zijn de uitspraken een tik op de vingers van regelgevende en risico beoordelende instanties en roepen zij de vraag op waarom de bescherming van natuur en burgers zo vaak op het bordje van de rechtspraak komt.

In deze bijdrage wordt allereerst uiteengezet hoe de toelating en risicobeoordeling van bestrijdingsmiddelen in zijn werk gaat (par. 2) en welke rol het voorzorgsbeginsel daarbij speelt (par. 3). Vervolgens worden vier belangrijke hiaten in de EU-wetgeving besproken waardoor risico's voor mens, dier en milieu over het hoofd kunnen worden gezien. Het gaat om het niet (goed) onderzoeken van zogeheten cocktaileffecten (par. 4), neurotoxische effecten (par. 5), vervuiling van oppervlaktewater door drainage en afspoeling (par. 6), alsook een discrepantie tussen de pesticidenwetgeving en de Kaderrichtlijnwater (KRW)³ (par. 7). Een recente uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State ziet op een soortgelijke discrepantie met de Habitatrichtlijn (par. 8).⁴ De Afdeling gaat in die uitspraak ook in op het voorzorgsbeginsel. Vervolgens wordt de civiele rechtspraak over het bespuiten van lelieteelt in de buurt van omwonenden besproken (par. 9), waaraan De Jong in zijn bijdrage aan deze bundel ook aandacht besteed (hfdst. 10, par. 3 en 4). Ook in deze rechtspraak spelen de tekortkomingen in de bestrijdingsmiddelenwetgeving en het voorzorgsbeginsel een belangrijke rol. Dit hoofdstuk sluit af met een reflectie op het belang en de wenselijkheid van het voorzorgsbeginsel als vangnet bij falende wetgeving (par. 10).

3 Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, *PbEG* 2000, L 327/1.

4 Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, *PbEG* 1992, L 206/7.

2 De toelatingsprocedure⁵

De Europese Gewasbeschermingsmiddelen Verordening (1107/2009, hierna: EGV)⁶ heeft als belangrijk doel het waarborgen van een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van mens en dier en van het milieu (overweging 8 van de considerans en art. 1 lid 3 EGV). De bescherming van de gezondheid van mens en dier en van het milieu heeft daarbij voorrang op de verbetering van de teelt van planten (overweging 24 van de considerans). De toelating van middelen gebeurt in twee fasen. Eerst moet de werkzame stof op EU-niveau worden goedgekeurd door de Europese Commissie, na advies van de European Food and Safety Authority (EFSA). De werkzame stof is het actieve bestanddeel, bijvoorbeeld glyfosaat. Vervolgens moet het eindproduct ook worden toegelaten. In Nederland gebeurt die beoordeling door het College voor gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb).

In beide fasen wordt een risicobeoordeling uitgevoerd. De werkzame stof mag geen schadelijk effect hebben voor mens en dier en geen onaanvaardbare effecten voor het milieu (art. 4 EGV), waarbij rekening wordt gehouden met verspreiding in het milieu en de gevolgen voor niet-doelwitsoorten,⁷ de biodiversiteit en het ecosysteem. De producent moet studies aanleveren waaruit blijkt dat aan de goedkeuringscriteria wordt voldaan (art. 7-8 EGV). Niet alle gegevensvereisten staan in Verordening 1107/2009 zelf. Commissie Verordening 284/2013⁸ bevat de gegevensvereisten voor de nationale toelatingsprocedure en Commissie Verordening 283/2013⁹ bevat de informatievereisten voor goedkeuring van werkzame stoffen.

EFSA geeft op basis van een door de producent aangeleverd dossier aan of de werkzame stof voldoet aan de goedkeuringscriteria¹⁰ waarna de Europese Commissie besluit of de stof wordt goedgekeurd, eventueel onder beperkende voorwaarden.¹¹

5 Voor een uitgebreide beschrijving van Verordening 1107/2009 en de toelatingsprocedure en verdere literatuurverwijzingen zie A. de Vries, 'De Europese gewasbeschermingsmiddelen verordening', in: *Milieuproblemen in de landbouw: Falend omgevingsrecht en mogelijke oplossingen*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 179-209.

6 Verordening (EG) Nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad, *PbEU* 2009, L 309/1.

7 Bijv. bijen, vlinders en aquatische insecten (zie Annex II EGV met specifieke vereisten in relatie tot bepaalde diersoorten).

8 Verordening (EU) nr. 284/2013 van de Commissie van 1 maart 2013 tot vaststelling van de gegevensvereisten voor gewasbeschermingsmiddelen, *PbEU* 2013, L 93/85.

9 Verordening (EU) nr. 283/2013 van de Commissie van 1 maart 2013 tot vaststelling van de gegevensvereisten voor werkzame stoffen, *PbEU* 2013, L 93/1.

10 Zie art. 12 EGV. EFSA baseert zich daarbij op het zogeheten ontwerp-beoordelingsverslag dat, op basis van de aangeleverde studies, wordt opgesteld door een lidstaat-rapporteur (art. 11 EGV).

11 Art. 13 jo. art. 79 EGV. jo. art. 5 van Besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de procedures voor de uitoefening van de aan de Commissie

Een toegelaten werkzame stof wordt periodiek herbeoordeeld, meestal na tien tot vijftien jaar (art. 5 en 14 EGV), hoewel er momenteel EU-plannen zijn om deze herbeoordelingsplicht af te schaffen (zie hierover uitgebreid de bijdrage van Douma in hoofdstuk 2). Daarnaast kan de Commissie de goedkeuring te allen tijde opnieuw bekijken als daar aanleiding voor is, bijvoorbeeld als een lidstaat aangeeft dat doelstellingen uit de Kaderrichtlijn water in het gedrang komen (art. 21 lid 1 EGV).

Voordat gewasbeschermingsmiddelen gebruikt en verkocht mogen worden moet ook de tweede goedkeuringsfase op lidstaatsniveau worden doorlopen. Het eindproduct bevat namelijk vaak meerdere (hulp)stoffen die gezamenlijk een ander effect kunnen hebben dan de werkzame stof alleen. Dezelfde goedkeuringscriteria gelden: het middel mag geen schadelijk effect hebben op mens en dier en geen onaanvaardbaar effect op het milieu (art. 29 EGV). Voor de nationale toelating is de EU opgedeeld in drie zones.¹² De aanvrager dient bij alle lidstaten waar hij het middel in een zone op de markt wil brengen een aanvraag in, maar slechts één lidstaat (de zonale rapporteur) voert de risicobeoordeling uit. De andere lidstaten volgen dat oordeel, tenzij kan worden aangetoond dat het middel vanwege specifieke omstandigheden in een bepaalde lidstaat niet kan worden toegelaten (art. 36 lid 3 EGV). Lidstaten kunnen een toelating altijd opnieuw bekijken als niet meer aan de toelatingsvereisten wordt voldaan. Dit is zelfs verplicht als bepaalde doelstellingen uit de KRW mogelijk niet verwezenlijkt zullen worden (art. 44 EGV).¹³

3 Voorzorg onder Verordening 1107/2009 (EGV)

Verordening 1107/2009 is gestoeld op het voorzorgsbeginsel.¹⁴ Artikel 1 lid 4 van de verordening bepaalt:

‘De bepalingen van deze verordening steunen op het voorzorgsbeginsel teneinde te garanderen dat werkzame stoffen of middelen die op de markt worden gebracht niet schadelijk zijn voor de gezondheid van mensen en dieren of voor het milieu.’

verleende uitvoeringsbevoegdheden, *PbEG* 1999, L 184/2. Zie voor een lijst met goedgekeurde werkzame stoffen: Uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 van de Commissie van 25 mei 2011 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad wat de lijst van goedgekeurde werkzame stoffen betreft, *PbEU* 2011, L 153/1.

- 12 Bij bepaalde toepassingen, zoals een middel dat enkel bedoeld is voor gebruik in kassen of zaadbehandeling, neemt één lidstaat zelfs voor alle drie de zones de beoordeling voor zijn rekening (art. 33 EGV).
- 13 CBB 29 januari 2019, ECLI:NL:CBB:2018:45.
- 14 Zie over de rol van het voorzorgsbeginsel bij de toelating van bestrijdingsmiddelen o.a. S. Röttger-Wirtz, *D.2.3 Glyphosate case study*, Maastricht: Maastricht University 2020; A. Alemanno, ‘The science, law and policy of neonicotinoids and bees: A new test case for the precautionary principle’, *European Journal of Risk Regulation* 2013, 4(2), p. 191-207.

Artikel 1 lid 4 onderstreept daarnaast dat lidstaten het voorzorgsbeginsel kunnen toepassen wanneer wetenschappelijke onzekerheid bestaat over de risico's voor de gezondheid van mensen en dieren of voor het milieu van bepaalde middelen.

Het voorzorgsbeginsel speelt geregeld een rol bij de uitleg die het Hof van Justitie geeft aan Verordening 1107/2009, zoals in hoofdstuk 2 van deze bundel uitgebreid wordt besproken door Wybe Douma. Volgens het Hof van Justitie is de toelatings- en goedkeuringsprocedures een uitdrukking van het voorzorgsbeginsel.¹⁵ Dit brengt mee dat aan de bescherming van de gezondheid en het milieu voorrang moet worden verleend boven economische belangen.¹⁶ Op de website van het Ctgb valt te lezen dat het Ctgb meent dat er enkel in het kader van de toelating ruimte is voor toepassing van het voorzorgsbeginsel. Zodra een middel eenmaal is toegelaten tot de markt, is er volgens het Ctgb geen reden meer om het voorzorgsbeginsel toe te passen op het gebruik van die middelen.¹⁷ Rechteren denken daar in een aantal recente zaken echter anders over (zie hierna par. 8-9) en daar is reden voor: in de toelating worden niet alle risico's voor mens, dier en milieu goed onderzocht.

4 Hiaat 1: cocktaileffecten

De paragrafen hiervoor scheppen een beeld van Europese regelgeving en rechtspraak die sterk uitgaan van voorzorg en gegarandeerde veiligheid voor mens, dier en milieu. De praktijk is echter anders en dat wordt veroorzaakt door hiaten in de risicobeoordeling.¹⁸ Een belangrijke daarvan is dat er in de risicobeoordeling geen rekening wordt gehouden met de risico's voor mens, dier en milieu van blootstelling aan een cocktail van bestrijdingsmiddelen. Het is gebruikelijk dat gewassen met meerdere middelen tegelijk worden bespoten en blootstelling kan vanuit verschillende routes en teelten tegelijkertijd plaatsvinden. In de toelatingsprocedure wordt echter alleen gekeken naar de risico's van blootstelling aan één middel.¹⁹

15 HvJ EU 6 mei 2021, C-499/18 P, ECLI:EU:C:2021:367 (*Bayer CropScience e.a./Commissie*).

16 HvJ EU 19 januari 2023, C-162/21, ECLI:EU:C:2023:30, r.o. 46-48 en aldaar aangehaalde rechtspraak en aldaar aangehaalde rechtspraak. Zie ook overweging 24 van de EGV.

17 Ctgb, 'Voorzorgsbeginsel', www.ctgb.nl/onderwerpen/veilig-voor-mens-dier-en-milieu/voorzorgsbeginsel, geraadpleegd 2 februari 2026.

18 De juridische knelpunten die in dit hoofdstuk worden besproken, zijn niet uitputtend bedoeld. Er zijn er meer, waaronder het feit dat de toelating sterk rust op industriestudies en onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek vaak minder zwaar wordt meegewogen. Zie hierover S. Röttger-Wirtz, 'Case C-616/17 *Blaise and Others*: The precautionary principle and its role in judicial review – Glyphosate and the regulatory framework for pesticides', *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2020, 27(4), p. 529-542; De Vries (n. 5).

19 Zie hierover Röttger-Wirtz 2020 (n. 18), p. 529-542; S. Röttger-Wirtz (n. 14), p. 11-12; J. Myers e.a., 'Concerns over use of glyphosate-based herbicides and risk associated with exposures: a consensus statement', *Environmental Health* 2016, 15(19), p. 1-13.

De Gezondheidsraad en het RIVM wijzen erop dat cocktails van bestrijdingsmiddelen schadelijker kunnen zijn dan individuele middelen, maar dat hier bij de toelating meestal niet naar gekeken wordt.²⁰ Bovendien waarschuwen zij ervoor dat in de toelatingsprocedure onvoldoende rekening wordt gehouden met zogeheten aggregatie: blootstelling via verschillende routes (bijvoorbeeld vanuit de omgeving en via voedsel).²¹ Uit het recent afgeronde SPRINT-onderzoek, een EU-breed onderzoek naar blootstelling van burgers en het milieu, blijkt dat in de huidige toelating van bestrijdingsmiddelen onvoldoende wordt gekeken naar langetermijneffecten op de ontwikkeling van kwetsbare groepen, zoals kinderen, en naar de effecten van chronische blootstelling aan een cocktail van middelen.²²

Het probleem is dat er geen goede methoden zijn om cocktaileffecten te onderzoeken. Artikel 4 lid 2 en 3 van de EGV vereist dat een middel geen schadelijk effect heeft op de gezondheid van mens of dier, waarbij rekening moet worden gehouden met bekende cumulatieve en synergistische²³ effecten. Dit hoeft echter alleen ‘*waar er door de Autoriteit aanvaarde wetenschappelijke methoden om dergelijke effecten te evalueren beschikbaar zijn*’. De EU heeft geld vrijgemaakt voor het ontwikkelen van dit soort beoordelingsmethoden.²⁴ Hiermee is de Monte Carlo Risk Assessment tool (MCRA) ontwikkeld voor de beoordeling van de cocktaileffecten van residuen op voedsel.²⁵ Soortgelijke methoden zijn echter (nog) niet beschikbaar voor cocktaileffecten op het milieu, dieren en omwonenden. Het CBb vindt het niet beoordelen van cumulatieve effecten geen reden om toelatingsbesluiten van het Ctgb te vernietigen, aangezien daarvoor simpelweg geen geaccepteerde richtsnoeren voorhanden zijn.²⁶

Met name omwonenden in de buurt van intensief bespoten velden worden blootgesteld aan een cocktail van bestrijdingsmiddelen. In het RIVM-onderzoek ‘*Bestrijdingsmiddelen en omwonenden*’ (het zogeheten OBO-onderzoek) concludeert het RIVM: ‘*Het OBO laat (opnieuw) zien dat telers en omwonenden gelijktijdig aan*

20 Gezondheidsraad, *Meetprogramma voor blootstelling aan chemische stoffen*, publicatie nr. 2024/07, Den Haag 2024, p. 23-24; RIVM, *Cumulatie en vergunningverlening ZZS*, Bilthoven 2022; M. van Biesebeek e.a., *Modellen om de humane blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen te berekenen: een stand van zaken*, Bilthoven: RIVM 2019 (Briefrapport 2019-0031), p. 37; zie ook K.C. Paul e.a., ‘A pesticide an iPSC dopaminergic neuron screen identifies and classifies Parkinson-relevant pesticides’, *Nature Communications* 16 mei 2023, p. 1-18.

21 Gezondheidsraad 2024 (n. 20), p. 23-24; Van Biesebeek e.a. 2019 (n. 20).

22 *SPRINT-project (H2020)*, <https://sprint-h2020.eu/> (officiële website, geraadpleegd 2 februari 2026).

23 Dit betekent dat verschillende stoffen elkaars giftigheid versterken.

24 Zie art. 36 lid 1 onder c Verordening 396/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 23 februari 2005 betreffende maximumgehalten aan pesticidenresiduen in of op levensmiddelen en diervoeders van plantaardige en dierlijke oorsprong, *PbEU* 2005, L 70/1.

25 RIVM, ‘Monte Carlo Risk Assessment (MCRA)’, <https://mcra.rivm.nl/mcra/> (geraadpleegd 2 februari 2026).

26 CBb 24 mei 2022, ECLI:NL:CBB:2022:267, r.o. 12.7-12.8.

*combinaties van middelen worden blootgesteld (cumulatieve blootstelling).*²⁷ Huisstof in woningen die op 250 meter rondom bollenvelden lagen, bevatte bovendien gemiddeld vijf keer hogere concentraties dan huisstof in landelijk gelegen woningen die verder weg lagen.²⁸ In de goedkeuringsprocedure wordt blootstelling via huisstof echter niet onderzocht.²⁹ Cocktails van bestrijdingsmiddelen kunnen ook effecten hebben op de natuur en het milieu. Zo is in 2024 in de Bestrijdingsmiddelenatlas³⁰ – een kaart van Nederland met concentraties van bestrijdingsmiddelen in oppervlaktewater – een indicator toegevoegd voor de toxische druk veroorzaakt door mengsels. Hieruit blijkt dat ook als de concentraties van de afzonderlijke stoffen onder de milieunorm voor water blijven, er soortenverlies kan ontstaan door een combinatie van stoffen. Door deze cocktaileffecten was in 2022 op meer dan twintig procent van de locaties zonder normoverschrijdingen de toxische druk net zo hoog of zelfs hoger dan op locaties met normoverschrijdingen.

5 Hiaat 2: neurodegeneratieve ziekten

In een toenemend aantal wetenschappelijke studies wordt gewezen op een verband tussen blootstelling aan bestrijdingsmiddelen en het ontstaan van neurodegeneratieve ziektes zoals Parkinson,³¹ Alzheimer³² en ALS.³³ Boeren die met bestrijdingsmiddelen werken, hebben een hoger risico om Parkinson te krijgen dan andere mensen.³⁴ Het RIVM stelt:

-
- 27 B. Montforts e.a., *Bestrijdingsmiddelen en omwonenden. Samenvattend rapport over blootstelling en mogelijke gezondheidseffecten*, RIVM-rapport 2019-0139, Bilthoven 2019.
 - 28 Idem, p. 24.
 - 29 Ctgb, 'Toxicologische risicobeoordeling van gewasbeschermingsmiddelen', presentatie Westerveld, 27 mei 2019 (www.ctgb.nl/binaries/ctgb/documenten/wob-en-wooverzoeken/2023/02/17/deel-5-bestanden-401-tot).
 - 30 *Bestrijdingsmiddelenatlas*, www.bestrijdingsmiddelenatlas.nl (geraadpleegd 2 februari 2026).
 - 31 Zie o.a. L. Botnaru e.a., 'Neurotoxic Effects of Pesticides: Implications for Neurodegenerative and Neurobehavioral Disorders', *Journal of Xenobiotics* 2025, 15(3), p. 83-102; L.-G. Gunnarsson e.a., 'Occupational Exposures and Neurodegenerative Diseases – A Systematic Literature Review and Meta-Analyses', *International Journal of Environmental Research and Public Health* 2019, 16(3), 337.
 - 32 A.M. Aloizou e.a., 'Pesticides, cognitive functions and dementia: A review', *Toxicology Letters* 2020, 326, p. 31-51.
 - 33 A.M. Malek e.a., 'Pesticide exposure as a risk factor for amyotrophic lateral sclerosis: A meta-analysis of epidemiological studies', *Environmental Research* 2012, 117, p. 112-119.
 - 34 P.L. Gamache e.a., 'Exposure to pesticides and welding hastens the age-at-onset of Parkinson's disease', *Canadian Journal of Neurological Sciences* 2019, 46(6), p. 711-716.

‘De relatie tussen blootstelling aan chemische stoffen, inclusief gewasbeschermingsmiddelen, en neurodegeneratieve aandoeningen is plausibel.’³⁵

De Gezondheidsraad waarschuwt eveneens:

‘Een erkend probleem in de procedure is dat de risico’s voor ongeboren en jonge kinderen er onvoldoende door worden afgedekt. Hetzelfde geldt voor neurologische aandoeningen die op latere leeftijd optreden, zoals de ziekte van Parkinson.’³⁶

Ondanks deze correlatie, wordt volgens het RIVM in veel gevallen niet of niet goed gekeken naar neurotoxiciteit en neurodegeneratieve gevolgen.³⁷ Ook het Ctgb erkent dat er op dit punt een hiaat is in de risicobeoordeling.³⁸ Dit staat op gespannen voet met het vereiste uit Verordening 1107/2009 dat een middel pas kan worden toegelaten als het veilig is voor mens en dier.

Dit hiaat wordt grotendeels veroorzaakt door Verordening (EU) nr. 283/2013, waarin de informatievereisten voor de goedkeuring van werkzame stoffen staan. Daaruit volgt dat onderzoek naar vertraagde neurotoxiciteit slechts in drie gevallen verplicht is, namelijk als de werkzame stof 1) lijkt op een stof met een dergelijke werking, 2) er al aanwijzingen zijn voor neurotoxiciteit of 3) een neurotoxische of bestrijdende werking heeft.³⁹ In alle overige gevallen zijn neurotoxiciteitsstudies niet vereist.⁴⁰ Bovendien wordt ook in de nationale risicobeoordeling niet gekeken naar het risico op neurodegeneratieve ziekten.⁴¹ Voor onderzoek naar ontwikkelingsneurotoxiciteit geldt iets soortgelijks. Dat is slechts verplicht als: 1) uit ander onderzoek aanwijzingen bestaan voor mogelijke ontwikkelingsneurotoxiciteit of 2) de werking van de

35 H. Heusinkveld e.a., *Gewasbeschermingsmiddelen en neurodegeneratieve ziekten: mogelijkheden om de toelatingsvereisten te verbeteren*, RIVM-rapport 2021-0063, Bilthoven 2021, p. 27.

36 Gezondheidsraad, *Vervolgadvies gewasbescherming en omwonenden*, publicatie nr. 2020/10, Den Haag 2020.

37 Heusinkveld 2021 (n. 35), p. 27.

38 Ctgb, brief aan EFSA van 9 maart 2021, kenmerk 202103090024, ‘Possible relation between plant protection products and Parkinson’s disease’, www.ctgb.nl/binaries/ctgb/documenten/brieven/2021/03/23/efsa-mogelijke-relatie-gewasbeschermingsmiddelen-en-ziekte-van-parkinson/Letter_possibile+relation+PPP+and+Parkinson_Geredigeerd.pdf (geraadpleegd 2 februari 2026).

39 Zie par. 5.7.1 en 5.7.2 van Commissie Verordening 283/2013. Uitgebreid hierover: H. Heusinkveld e.a., *Gewasbeschermingsmiddelen en neurodegeneratieve ziekten: mogelijkheden om de toelatingsvereisten te verbeteren*, RIVM-rapport 2021-0063, Bilthoven 2021.

40 Wel vermeldt Commissie Verordening 283/2013 dat kan worden overwogen om neurotoxiciteitsonderzoek op te nemen in routinematig toxicologisch onderzoek, maar dit betreft geen bindende verplichting en laat de afweging over aan de producent.

41 Dit blijkt uit Verordening 284/2013 met de informatievereisten voor de nationale toelatingsprocedure. Er gelden geen dataveren ten aanzien van chronische neurotoxiciteit.

stof daartoe aanleiding geeft.⁴² Mogelijk heeft dit hiaat eraan bijgedragen dat studies die wezen op ontwikkelingsneurotoxiciteit een enkele keer door producenten zijn achtergehouden.⁴³

Gevolg van dit alles is dat in veel gevallen geen onderzoek wordt verricht naar chronische neurotoxiciteit of ontwikkelingsneurotoxiciteit. Indien neurotoxiciteit-sonderzoek wel is voorgeschreven, moet dit worden uitgevoerd volgens erkende testrichtsnoeren.⁴⁴ Voor neurodegeneratieve effecten gelden OECD Test Guidelines 424, 418 en 419.⁴⁵ Volgens wetenschappers zijn deze richtlijnen echter onvoldoende geschikt.⁴⁶ Ontwikkelingsneurotoxiciteit moet worden onderzocht volgens OECD-richtlijn 426. Dit is volgens sommige wetenschappers weliswaar de best beschikbare standaard,⁴⁷ maar volgens andere wetenschappers volstaan ook deze testmethoden niet.⁴⁸

6 Hiaat 3: drainage en oppervlakkige afspoeling

Volgens het Europees Milieuagentschap bevat maar liefst 65% van de Nederlandse rivieren en 57% van de meren te veel pesticiden, waarbij alleen in Tsjechië de vervuiling erger is.⁴⁹ In Nederland zorgt drainage (via drainpijpen) voor de meeste emissies naar het oppervlaktewater.⁵⁰ Daarnaast kunnen bestrijdingsmiddelen afspoelen als

42 Zie par. 5.6.2 van Verordening 283/2013.

43 A. Mie & C. Rudén, 'Non-disclosure of developmental neurotoxicity studies obstructs the safety assessment of pesticides in the European Union', *Environmental Health* 2023, 22, 44.

44 Zie punt 1.7 en punt 6 van de bijlage bij Commissie Verordening 283/2013.

45 Aangewezen in Mededeling van de Commissie in het kader van de uitvoering van Verordening (EU) nr. 283/2013 van de Commissie van 1 maart 2013 tot vaststelling van de gegevensvereisten voor werkzame stoffen overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen, *PbEU* 2013, C 95/1.

46 L. Shan, H.J. Heusinkveld & K.C. Paul e.a., 'Towards improved screening of toxins for Parkinson's risk', *npj Parkinson's Disease* 2023, 9, 169, <https://doi.org/10.1038/s41531-023-00615-9> (geraadpleegd 2 februari 2026).

47 S.L. Makris e.a., 'A retrospective performance assessment of the developmental neurotoxicity study in support of OECD Test Guideline 426', *Environmental Health Perspectives* 2009, 117(1), p. 17-25.

48 M. Sachana, T.J. Shafer & A. Terron, 'Toward a better testing paradigm for developmental neurotoxicity: OECD efforts and regulatory considerations', *Biology* 2021, 10(2), 86; A. Beronius e.a., *Risk assessment of developmental neurotoxicity: evaluation of the OECD TG 426 test guideline and guidance documents*, IMM-rapport 1/2013. Karolinska Institutet, Stockholm 2012.

49 European Environment Agency, *Pesticides in rivers, lakes and groundwater in Europe*, EEA Indicator Assessment, 26 november 2025, www.eea.europa.eu/ims/pesticides-in-rivers-lakes-and (geraadpleegd 2 februari 2026).

50 T. van der Linden e.a., *Teeltvrije zones; invloed op de belasting van het oppervlaktewater*, Bilthoven: RIVM 2010, p. 18.

het hard regent. In 2019 adviseerde het RIVM al om in te zetten op het terugdringen van emissie door afspoeling en drainage.⁵¹

Echter, volgens het Planbureau voor de Leefomgeving schiet de risicobeoordeling door het Ctgb tekort: het Ctgb kijkt enkel naar emissies naar het oppervlaktewater via verwaaiing/drift, maar niet naar emissies via drainage (via drainpijpen) en afspoeling.⁵² Hierdoor zijn de gebruiksvoorschriften van bestrijdingsmiddelen niet gericht op het voorkomen van emissies via deze routes.⁵³ De Nederlandse risicobeoordeling lijkt op dit punt in strijd met het Europese recht. Commissie Verordening 284/2013 bevat in paragraaf 9.2.5 de gegevensvereisten die de aanvrager van een nationale toelating moet aanleveren over de belasting van het oppervlaktewater. Kort gezegd staat hierin dat alle blootstellingsroutes in kaart moeten worden gebracht en moeten worden onderzocht. Oppervlakkige afspoeling en drainage worden expliciet genoemd als door lidstaten te onderzoeken emissieroutes. Dit is alleen anders als de aanvrager kan aantonen dat het water niet zal worden belast.

De landelijke regels om het oppervlaktewater te beschermen die staan in het Besluit activiteiten leefomgeving (verder: Bal) volstaan evenmin.⁵⁴ Het Bal schrijft teeltvrije zones tot aan oppervlaktewater voor waarbinnen niet gespoten mag worden of enkel gespoten mag worden met biologische middelen (art. 4.723d Bal e.v.). Die zones zijn volgens het RIVM gericht op het reduceren van drift en bedragen tussen de 50 en 500 cm (afhankelijk van de teelt).⁵⁵ De EFSA schat dat bij een spuitvrije zone van 20 meter er 80% minder afspoeling is. Bij 15 meter is de reductie 72%, bij 10 meter 60% en bij 5 meter 37%.⁵⁶ Voor veel teelten geldt in Nederland een bufferstrook van 50-150 cm. Dit lijkt gelet op deze cijfers veel te smal.⁵⁷

Het niet meenemen van drainage en afspoeling in de risicobeoordeling en de landelijk voorgeschreven teeltvrije zones kan, zeker in een waterland als Nederland, grote negatieve effecten hebben voor de waterkwaliteit. In oktober 2025 is een wetsvoorstel gepubliceerd dat ervoor moet zorgen dat in de toelating van bestrijdingsmiddelen

51 H. Verschoor e.a., *Tussenevaluatie van de nota 'Gezonde Groei, Duurzame Oogst'*, Bilthoven: RIVM 2019, p. 18.

52 Planbureau voor de Leefomgeving, *Geïntegreerde gewasbescherming nader beschouwd. Tussenevaluatie van de nota Gezonde Groei, Duurzame Oogst*, Den Haag: PBL 2019, p. 11, 28, 47 en 109.

53 *Bestrijdingsmiddelen in Nederlandse natuur en water. Schending van Europese verplichtingen*, Utrecht: Natuur & Milieu 2024, p. 39-40.

54 Zie uitgebreid: A. de Vries & S. Handgraaf, 'Regulering van bestrijdingsmiddelen door decentrale overheden', *Water Governance* 2025/2, p. 36-43.

55 Van der Linden e.a. (n. 50), p. 18.

56 EFSA Panel on Plant Protection Products and their Residues, 'Scientific Opinion Addressing the state of the Science on risk assessment of plant protection products for non-target terrestrial plants', *EFSA Journal* 2014, 12(7), 3800, p. 64.

57 Natuur & Milieu (n. 53), p. 36-38.

wel rekening gehouden wordt met drainage.⁵⁸ Dit is een stap in de goede richting. Voor middelen die al op de markt zijn, zal dit echter pas effect hebben wanneer zij worden herbeoordeeld.

7 **Hiaat 4: discrepantie met de Kaderrichtlijn Water**

Zoals besproken in de voorgaande paragraaf, worden in Nederland geregeld bestrijdingsmiddelen in te hoge concentraties aangetroffen in het oppervlaktewater. Naast het over het hoofd zien van afspoeling en drainage, komt dit ook doordat de veilige grenswaarde die het Ctgb hanteert voor oppervlaktewater hoger ligt dan de ecologische grenswaarde onder de KRW. Gevolg hiervan is dat er ook bij gebruik van bestrijdingsmiddelen, volgens de gebruiksvoorschriften, geregeld overschrijdingen zijn van de KRW-normen voor oppervlaktewater. Volgens het Ctgb komt dit door de discrepantie tussen Verordening 1107/2009 en de KRW: de KRW is vaak strenger en laat minder schadelijke effecten op het waterleven toe.⁵⁹

Dit verschil wordt onder meer veroorzaakt doordat er onder de KRW iets meer toxiciteitsgegevens worden gebruikt bij het bepalen van de grenswaarden en wordt uitgegaan van de laagst geobserveerde grenswaarden, terwijl onder Verordening 1107/2009 van gemiddelden wordt uitgegaan. Verder wordt in de toelating, anders dan onder de KRW, een tijdelijk effect op de meest gevoelige organismen geaccepteerd als daarna herstel weer optreedt.⁶⁰ Om de KRW-doelen te halen zullen dus aanvullende maatregelen genomen moeten worden bovenop de toelatingsprocedure (die immers niet gericht is op het halen van de KRW-doelen).⁶¹

In 2024 werd bekend dat de regering werkt aan een nationale grondslag waardoor het Ctgb in de toekomst kan toetsen aan de KRW-normen. Daarbij gaat het enkel om prioritaire en specifiek verontreinigende stoffen, wat lang niet alle bestrijdingsmiddelen

58 Conceptbesluit houdende wijziging van het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden, internetconsultatie van 7 oktober 2025, te raadplegen via www.internetconsultatie.nl.

59 Ctgb, 'Advies Overschrijding KRW-normen in relatie tot toelatingsbeleid', Wageningen 29 september 2023, Bijlage bij Kamerbrief over gewasbescherming van 8 mei 2025, *Kamerstuk* 27858, nr. 653. Zie ook H.F.M.W. van Rijswijk e.a., *Zover het eigen instrumentarium reikt. Een onderzoek naar de positie van de provincie Noord-Brabant en de Noord-Brabantse waterschappen bij de realisatie van Kaderrichtlijn-Waterdoelstellingen*, Universiteit Utrecht & Universiteit van Tilburg 13 juni 2016, p. 45.

60 EFSA Panel on Plant Protection Products and their Residues (PPR), 'Guidance on tiered risk assessment for plant protection products for aquatic organisms in edge-of-field surface waters', *EFSA Journal* 2013, 11(7), 3290, p. 158-159, <https://doi.org/10.2903/j.efsa.2013.3290>.

61 Uitgebreid: M. Wiering, D. Boezeman & A. Crabbé, 'The Water Framework Directive and Agricultural Diffuse Pollution: Fighting a Running Battle?', *Water* 2020, 12; De Vries & Handgraaf, (n. 54), p. 36-43.

omvat.⁶² Vooral nog is dit nieuwe toetsingskader echter nog niet beschikbaar. Het Ctgb is overigens wel al verplicht om op grond van Verordening 1107/2009 (art. 44) de toelating van een middel te herbeoordelen als door normoverschrijdingen bepaalde KRW-doelen niet gehaald worden. Het Ctgb meent echter dat het deze verplichting niet kan uitvoeren, omdat het bij herbeoordeling van een toelating ook niet mag toetsen aan de KRW-normen. Het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur heeft hierover advies gevraagd aan de Europese Commissie.⁶³

8 Discrepancie met de Habitatrichtlijn: de Holtingerveld-uitspraak

Iets soortgelijks speelt bij de Natura 2000-gebieden. Verordening 1107/2009 vereist, zoals gezegd, dat er ‘geen onaanvaardbaar effect’ op het milieu mag zijn. Er mag ook geen schadelijk effect zijn op dieren, maar daarbij wordt gewerkt met referentiesoorten. Kortweg komt dit erop neer dat de effecten op veel beschermde diersoorten en habitats niet apart worden beoordeeld in de risicobeoordeling. Onder de Habitatrichtlijn is het vereiste strenger: er moet zekerheid worden verkregen dat een project de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten (art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn). De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft zich recentelijk gebogen over de juridische maatstaf die moet worden aangehouden bij (intensivering van) het gebruik van bestrijdingsmiddelen nabij Natura 2000-gebieden.

In 2025 deed de Afdeling de langverwachte uitspraak in de Holtingerveld-zaak.⁶⁴ In die zaak had een teeltwissel naar lelies plaatsgevonden op een perceel dat zich naast het Holtingerveld, een Natura 2000-gebied, bevond. Het bestrijdingsmiddelengebruik in de lelieteelt is hoog. Het jaarlijkse gebruik in deze teelt was in 2024 46,5 kg/ha/jaar, terwijl het gemiddelde gebruik in gewassen 5,67 kg/ha/jaar was.⁶⁵ In 2020 was het gebruik in de lelieteelt zelfs het hoogst van alle gewassen: 113,7 kg/ha/jaar. Kortom, door de teeltwissel naar lelies zou het gebruik van bestrijdingsmiddelen vlakbij het natuurgebied waarschijnlijk sterk toenemen.

Net als de rechtbank Noord-Nederland in eerste aanleg,⁶⁶ overweegt de Afdeling dat nog veel onbekend is over de mogelijke effecten van bestrijdingsmiddelen op Natura 2000-gebieden, maar dat in het licht van het voorzorgsbeginsel niet voorbij kan worden gegaan aan onderzoeken over bestrijdingsmiddelen die zijn aangetroffen in Natura 2000-gebieden en de negatieve effecten op habitattypen en diersoorten,

62 Kamerbrief ‘Invulling moties en toezeggingen gewasbescherming’, 25 juni 2024, *Kamerstukken II* 2023/24, 27858, nr. 640.

63 Ctgb 2023 (n. 59).

64 ABRvS 2 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1428, *JM* 2025, 75, m.nt. P.B. Bokelaar en R. Olivier; *M en R* 2025, 60, m.nt. A.S. de Vries.

65 CBS, *Gewasbeschermingsmiddelen in de landbouw; werkzame stof, gewas, toepassing*, StatLine-tabel, geraadpleegd 2 februari 2026.

66 Rb. Noord-Nederland 25 september 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:3994.

waaronder insecten en vogels. Toelating door het Ctgb is onvoldoende om uit te sluiten dat het middel effecten kan hebben op Natura 2000-gebieden. Het Ctgb beoordeelt of een middel veilig is voor mens en dier en geen onaanvaardbare effecten heeft op het milieu, maar dit is een andere, minder strenge en niet op het specifieke natuurgebied afgestemde toets.

Het gevolg van deze uitspraak is dat een passende beoordeling uitgevoerd moet worden⁶⁷ bij teeltwissels naar lelies. Uit de passende beoordeling moet blijken dat er geen nadelig effect is op Natura 2000-gebieden. Als daaruit geen zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten, mag geen vergunning worden verleend (art. 8.74b Bkl), tenzij voldaan is aan de zogeheten (zeer strikte) ADC-voorwaarden.⁶⁸ Bij een teeltwissel naar lelies nabij een Natura 2000-gebied zonder deze vergunning is dus sprake van een overtreding waarop het bevoegd gezag (de provincie) moet handhaven.

Van belang is dat, hoewel de Holtingerveld-uitspraak ging over een wissel naar lelie-teelt, dezelfde juridische redenering ook opgaat bij een wissel naar andere intensief bespoten teelten.⁶⁹ In opdracht van de provincie Drenthe heeft de landsadvocaat zich gebogen over de reikwijdte en de gevolgen van deze uitspraak.⁷⁰ De conclusie is dat de uitspraak waarschijnlijk ook relevant is bij wissels naar andere intensief bespoten teelten zoals aardappelen en bloembollen. Er bestaat evenwel geen vergunningsplicht voor bestaande activiteiten: activiteiten die onveranderd plaatsvonden voordat het Natura 2000-gebied werd aangewezen. Denk aan bollen die al sinds jaar en dag op een bepaald perceel geteeld worden. De uitspraak van de Afdeling ziet bovendien op een potentieel zeer groot gebied. Volgens de Raad van State volstaat een afstand van 250 meter tot aan het natuurgebied niet om schadelijke gevolgen te kunnen uitsluiten.⁷¹ Er is geen wetenschappelijk onderbouwde afstandsgrens en dit kan ook per middel verschillen. Als gevolg hiervan heeft de provincie Drenthe besloten dat de uitspraak in principe geldt voor het gehele grondgebied.⁷²

67 Op grond van art. 16.53c Omgevingswet (en art. 6 lid 3 van de Habitatrictlijn, 92/43/EEG).

68 De ADC-voorwaarden houden in dat er geen Alternatieven zijn, er sprake is van een Dwingende reden van groot openbaar belang en er Compenserende maatregelen worden genomen (art. 6 lid 4 Habitatrictlijn).

69 Zo ook P.B. Bokelaar & R. Olivier, annotatie bij ABRvS 2 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1428, *JM* 2025, 75.

70 Landsadvocaat, 'Advies Holtingerveld-uitspraak', bijlage 1 bij Beleidsnotitie Lelieteel in Drenthe 2025-2028.

71 De ABRvS overweegt verder dat de teeltvrije zones tot aan oppervlaktewater uit het Bal (van 50 cm tot 5 meter, afhankelijk van de teelt) bovendien enkel gericht zijn op het reduceren van drift naar het oppervlaktewater en niet op het uitsluiten van mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden. Zie ook par. 3.6 van de nota van toelichting, *Stb.* 2012, 441.

72 Landsadvocaat, 'Advies Holtingerveld-uitspraak', bijlage 1 bij Beleidsnotitie Lelieteel in Drenthe 2025-2028; Bokelaar en Olivier beargumenteren juist dat de afstand, met onderbouwing, ook kleiner kan zijn dan 250 meter (Bokelaar & Olivier 2025 (n. 69)).

Een recente studie door Wageningen University & Research laat zien hoe lastig het is om de exacte effecten van bestrijdingsmiddelen op Natura 2000-gebieden in kaart te brengen.⁷³ Volgens dit onderzoek worden bestrijdingsmiddelen diep in natuurgebieden aangetroffen, vooral in planten, waardoor effecten op gevoelige soorten niet kunnen worden uitgesloten. Er is beperkte ecotoxicologische kennis, vooral over langdurige en cumulatieve blootstelling. Monitoring is incidenteel en niet gestandaardiseerd, waardoor er nog veel onduidelijk is. Door de grote afstanden waarop de stoffen zich verspreiden, is de herkomst bovendien niet goed vast te stellen. Gelet op dit onderzoek zal het in een concreet geval vaak erg lastig zijn om aan te tonen dat een teeltwissel naar een intensief bespoten teelt in de buurt van een Natura 2000-gebied geen significante schade kan toebrengen aan dat gebied.

De potentiële impact voor de landbouwpraktijk van de Holtingerveld-uitspraak kan erg groot zijn: bij teeltwissels naar intensief bespoten gewassen is in principe een omgevingsvergunning nodig. Aangezien de effecten van intensiever gebruik van bestrijdingsmiddelen op Natura 2000-gebieden onbekend zijn, zal het in de praktijk lastig zijn een significant effect uit te sluiten.⁷⁴ Bokelaar en Olivier menen dat de conclusie dat bestrijdingsmiddelen, gelet op het voorzorgsbeginsel, bij enige vorm van twijfel in het geheel niet mogen worden gebruikt, te ver strekt en dat verduidelijking nodig is over de verhouding tussen het voorzorgsbeginsel (uit art. 193 VWEU) en de Habitatrichtlijn.⁷⁵ Sophia de Vries meent dat in de uitspraak ‘eindelijk het voorzorgsbeginsel zo [wordt] toegepast dat het daadwerkelijk de functie heeft van voorzorg. Bij twijfel, niet doen.’⁷⁶ Ik sluit me bij deze laatste interpretatie aan: bestrijdingsmiddelen verspreiden zich over grote afstanden en komen in Natura 2000-gebieden terecht, terwijl significant negatieve effecten op deze gebieden door de toelatingsprocedure niet worden uitgesloten. Dit brengt mijns inziens mee dat de omgevingsvergunning voor een wissel naar een intensief bespoten teelt in veel gevallen moet worden geweigerd.

9 De civiele rechter in de lelieteelt-rechtspraak

Er is inmiddels een hele rits aan kortgedinguitspraken van civiele rechters waarbij bepaald werd dat, vanwege de risico's voor de gezondheid van omwonenden, lelieteelers binnen 250 meter rondom woonerven niet mochten spuiten met (door het Ctgb

73 S. van den Berg e.a., *Pesticiden in terrestrische Natura 2000-gebieden: Verkennende beoordeling op aanwezigheid, blootstellingsroutes en potentiële ecologische risico's voor bodemorganismen en niet-doelwit geleedpotigen*, Wageningen Environmental Research, Wageningen 2026.

74 Zie ook A.S. (Sophia) de Vries, annotatie bij ABRvS 2 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1428, *M en R* 2025, 60.

75 Bokelaar & Olivier 2025 (n. 69).

76 De Vries 2025 (n. 74).

toegelaten) bestrijdingsmiddelen.⁷⁷ Het voorzorgsbeginsel en de hiaten in de risico-beoordeling ten aanzien van cocktaileffecten en neurodegeneratieve effecten spelen hierbij een belangrijke rol.

In de eerste lelieteelt-zaak, de Boterveen-zaak, overwoog het gerechtshof Arnhem dat er in de beoordelingssystematiek hiaten bestaan ten aanzien van neurodegeneratieve ziekten (r.o. 3.18).⁷⁸ Het voorzorgsbeginsel in het EU-recht richt zich aldus het gerechtshof niet alleen tot de EU-organen, maar ook tot nationale rechterlijke instanties. Het brengt echter niet mee dat elk risico moet worden uitgesloten en maatregelen passend moeten zijn (r.o. 3.15). Aangezien de teler naar eigen zeggen met gebruik van vier bestrijdingsmiddelen het teeltseizoen kon afmaken, stond het gerechtshof – na alle belangen af te wegen – het gebruik van deze vier middelen toe. De rechtbank hanteerde in eerste aanleg wel een totaalverbod vanwege de mogelijke gezondheidsrisico's en hiaten in de toelatingsprocedure.⁷⁹

Een jaar later oordeelde de rechtbank in een vergelijkbare zaak over lelieteelt in eerste aanleg dat de teler niet mocht spuiten binnen 250 meter van woningen, onder verwijzing naar het voorzorgsbeginsel in onder andere artikel 4 Verordening 178/2002 en artikel 1 lid 4 Verordening 1107/2009.⁸⁰ De rechtbank constateert dat onvoldoende onderzoek gedaan wordt naar cocktaileffecten en neurodegeneratieve effecten van bestrijdingsmiddelen (r.o. 5.9-5.10). De rechtbank baseert het spuitverbod in een straal van 250 meter rondom woningen rechtstreeks op het voorzorgsbeginsel en niet op de onrechtmatige daad (zie r.o. 5.23). De rechtbank Oost-Brabant en Noord-Nederland volgden een soortgelijke benadering, maar legden uiteindelijk geen spuitbeperkingen op aan de lelieteler omdat het teeltseizoen al vergevorderd was en er nog maar met een beperkte groep middelen werd gespoten.⁸¹

In hoger beroep bevestigde het gerechtshof 's-Hertogenbosch de uitspraak van de rechtbank Limburg grotendeels, met dien verstande dat het verbod werd gebaseerd op de onrechtmatige daad (art. 6:162 BW).⁸² Het hof overweegt, anders dan eerder het gerechtshof Arnhem, dat het voorzorgsbeginsel uit het EU-recht (o.a. art. 1 lid 4 van Verordening 1107/2009 en art. 191 lid 2 VWEU) niet als zelfstandige grondslag

77 Uitgebreid over deze rechtspraak P.B. Bokelaar, 'Verbod op het toepassen van gewasbeschermingsmiddelen bij het telen van lelies nabij woningen', *JM* 2024, 83; P.B. Bokelaar, 'Verbod op het toepassen van gewasbeschermingsmiddelen bij het telen van lelies nabij woningen – deel II', *JM* 2025, 111.

78 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 11 juli 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6083, *M en R* 2023, 104, m.nt. E. Broeren, *TvAR* 2023, 8154, m.nt. R. Ligtoet & D.J.M.W. Jennissen.

79 Rb. Noord-Nederland 12 juni 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:2333.

80 Rb. Limburg 8 mei 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:2330.

81 Rb. Oost-Brabant 19 juli 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:3440; Rb. Oost Brabant 19 augustus 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:3852; Rb. Noord-Nederland 25 september 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:3994.

82 Gerechtshof 's-Hertogenbosch van 22 juli 2025, ECLI:NL:GHSHE:2025:2043, *M en R* 2025, 101, m.nt. E. Broeren, *JM* 2025, 118, m.nt. P.B. Bokelaar, *JA* 2025, 124, m.nt. Y. Bosschaart, *TvAR* 2025, 8225, m.nt. R. Ligtoet.

voor de vordering van de omwonenden kan dienen omdat deze wetsbepalingen zich richten tot de toelatingsautoriteiten en niet tot de rechterlijke macht (r.o. 3.7-3.16). Wel kan het een rol spelen bij de inkleuring van de maatschappelijke zorgvuldigheid uit artikel 6:162 BW (r.o. 3.17).⁸³

Het gerechtshof verwijst naar Europese rechtspraak⁸⁴ waaruit blijkt dat bij toepassing van het voorzorgsbeginsel drie opeenvolgende fasen worden doorlopen: 1) identificeren van de potentieel schadelijke gevolgen, 2) beoordeling van de risico's voor gezondheid, veiligheid en milieu en 3) risicobeheer door het nemen van passende beschermingsmaatregelen als de potentiële risico's de drempel overschrijden van wat aanvaardbaar is voor de samenleving. Ook het gerechtshof wijst op het hiaat in de toelating ten aanzien van cocktaileffecten en het risico op de ontwikkeling van neurodegeneratieve ziektes en ontwikkelingsstoornissen. In dit geval is sprake van een risico op het ontstaan van deze ziekten en hadden de toelatingsinstanties dus, op grond van hun plicht het voorzorgsbeginsel toe te passen, verder onderzoek moeten doen naar de risico's en noodzaak van beschermingsmaatregelen. Dat onderzoek is niet gedaan en dus staat volgens het gerechtshof vast dat het voorzorgsbeginsel onvoldoende is toegepast (r.o. 3.33-3.38). De teler kon er daarom niet op vertrouwen dat de te gebruiken bestrijdingsmiddelen geen reëel gezondheidsgevaar meebrachten. Binnen de maatschappelijke kring van telers moet bovendien bekend worden geacht dat aan het gebruik van bestrijdingsmiddelen gevaren voor de gezondheid zijn verbonden (r.o. 3.46). De teler kreeg daarom ook van het hof een verbod opgelegd om binnen een straal van 250 meter van woonpercelen te spuiten.

De uitspraak is wisselend ontvangen. Ligtvoet (advocaat namens een lelieteler in een lelieteeltzaak⁸⁵) meent dat het hof de gerechtvaardigde verwachtingen en het belang van de teler om de eigen (economische) belangen na te streven onvoldoende heeft meegewogen, mede tegen het licht dat telers bij het spuiten allerlei veiligheidsmaatregelen treffen.⁸⁶ Bosschaart meent dat het hof zorgvuldig is geweest in het aannemen van een plausibel vermoeden dat het middelengebruik een risico voor omwonenden

83 Dit lijkt op de correctie Langemeijer, die een nuancering is op het relativiteitsvereiste uit art. 6:163 BW. Volgens de Hoge Raad komt deze correctie erop neer 'dat, hoewel de geschonden norm niet strekt tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden, en de schending van die norm dus op zichzelf genomen geen aansprakelijkheid voor die schade schept, nochtans daarvoor aansprakelijkheid bestaat omdat onder de omstandigheden van het geval die schending bijdraagt tot het oordeel dat een zorgvuldigheidsnorm is geschonden die wél bescherming biedt tegen die schade.' (HR 10 november 2006, ECLI:NL:HR:2006:AY9317, *NJ* 2008, 491, m.nt. J.B.M. Vranken, r.o. 3.3.5).

84 Gerecht van Eerste Aanleg 17 maart 2021, zaak T-719/17 (*FMC Corporation/Europese*), ECLI:EU:T:2021:143.

85 Rb. Oost-Brabant 19 juli 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:3440, *TBR* 2024, 127, m.nt. N. Haireche.

86 R. Ligtvoet, annotatie bij gerechtshof 's-Hertogenbosch 22 juli 2025, ECLI:NL:GHSHE:2025:2043, *TvAR* 2025, 8225, m.nt. R. Ligtvoet.

op kon leveren, gelet op de hiaten in de risicobeoordeling.⁸⁷ Bokelaar stelt dat zolang de hiaten in de toelating ten aanzien van gezondheid blijven voortbestaan, de kans reëel is ‘dat het in veel meer zaken tot een (tijdelijk) verbod komt op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen nabij woningen.’⁸⁸

10 Reflectie: het voorzorgsbeginsel als vangnet voor wettelijk falen

De hiaten in de toelating en risicobeoordeling van bestrijdingsmiddelen op het gebied van neurotoxische en cumulatieve effecten hebben verschillende civiele rechters, onder verwijzing naar het voorzorgsbeginsel, doen besluiten om (gedeeltelijke) spuitverboden op te leggen in de buurt van woningen. Het voorzorgsbeginsel speelde hierbij een belangrijke rol. De Afdeling bestuursrechtspraak haalde eveneens het voorzorgsbeginsel aan in een zaak over de risico's van het gebruik van bestrijdingsmiddelen in de buurt van Natura 2000-gebieden en ondervinding met deze uitspraak de discrepantie tussen Verordening 1107/2009 en de Habitatrichtlijn.

De lelieteelt-uitspraken hebben politiek veel losgemaakt. Minister Wiersma van LVVN gaf in reactie op Kamervragen over de Sevenum-uitspraak aan dat, anders dan het gerechtshof had vastgesteld, het Ctgb het voorzorgsbeginsel correct toepast conform het Europese recht.⁸⁹ Dit was ook het standpunt in een eerdere brief van de minister, waarin werd benadrukt dat de toelatingsprocedure uitdrukking geeft aan het voorzorgsbeginsel en dat de in de rechtspraak genoemde gezondheidsrisico's van blootstelling aan bestrijdingsmiddelen nog onzeker zijn. Het kabinet geeft volgens de minister uitvoering aan het voorzorgsbeginsel door in te zetten op weerbare planten en teeltsystemen en acties samen met de landbouwsector en het bedrijfsleven zoals de intensivering van onderzoek naar innovatieve teeltsystemen en pilotprojecten met innovatieve teeltconcepten en precisielandbouwtechnieken.⁹⁰

Daarnaast hebben de uitspraken tot een opmerkelijke roep vanuit de politiek geleid om in te grijpen in de rechtspraak. De Tweede Kamer nam een motie aan waarin de regering, naar aanleiding van de lelieteelt-rechtspraak en de onzekerheid die dit voor

87 Y. Bosschaart, annotatie bij gerechtshof 's-Hertogenbosch 22 juli 2025, ECLI:NL:GHSHE:2025:2043, *JA* 2025, 124.

88 P.B. Bokelaar, annotatie bij gerechtshof 's-Hertogenbosch 22 juli 2025, ECLI:NL:GHSHE:2025:2043, *JM* 2025, 118; Eerder P.B. Bokelaar, annotatie bij Rb. Noord-Nederland 12 juni 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:2333, *JM* 2023, 105; P.B. Bokelaar, annotatie bij hof Arnhem-Leeuwarden 10 juli 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6083, *JM* 2023, 106, m.nt. Bokelaar.

89 Antwoorden op vragen van het lid Kostić over ‘de rechterlijke uitspraak dat Nederland burgers onvoldoende beschermt tegen landbouwgif’, 25 september 2025, Aangangsel *Handelingen II* 2024/25, nr. 139.

90 Kamerbrief over juridische uitspraken omtrent gewasbeschermingsmiddelen en verduidelijking voorzorgsbeginsel, 19 november 2024, *Kamerstukken II* 2024/25, 27858, nr. 676.

telers meebrengt, werd verzocht om, in samenwerking met het Ctgb, tot een formulering en verduidelijking te komen van het begrip voorzorgsbeginsel.⁹¹ Een motie waarin, in reactie op de civiele lelieteelt-uitspraken, de regering werd opgeroepen om te bevorderen dat het Ctgb vaker als deskundige in rechtszaken over geschillen over gewasbeschermingsmiddelen wordt gehoord, werd eveneens aangenomen.⁹² Een motie waarin vanwege de lelieteelt-uitspraken aan de regering werd gevraagd om te onderzoeken hoe het voorzorgsbeginsel zo toegepast kan worden dat het proportioneel blijft en boeren niet onevenredig hard worden geraakt, werd verworpen.⁹³

Het is opvallend dat de politiek haar pijlen richt op de rechtspraak in plaats van het repareren van de hiaten in de wetgeving die aanleiding gaven tot die rechtspraak. Hoewel de lelieteelt-zaken het belang van het voorzorgsbeginsel als vangnet voor falende (Europese) wetgeving onderstrepen, is de situatie verre van ideaal. Sophia de Vries merkt op dat we ons kunnen

‘afvragen welke veiligheidsnormen het Ctgb precies nog waarborgt. [...] Het is tamelijk problematisch dat we kennelijk een toelatingsregime hebben dat ten eerste niet voldoende rekening houdt met de menselijke gezondheid en dat ten tweede kennelijk ook niet afdoende is om natuurgebieden te beschermen.’⁹⁴

Ligtvoet meent dat ‘het feit dat de wetgever en het Ctgb hun zaakjes niet op orde hebben, wordt toegerekend aan de [...] teler’.⁹⁵ Omwille van de rechtszekerheid voor telers en de bescherming van mens, dier en natuur zijn uniforme landelijke regels, bijvoorbeeld over spuitvrije zones, sterk te verkiezen boven een verscheidenheid aan (kortgeding)rechtszaken. Telers zouden bovendien zeer gebaat zijn bij duidelijke afstandscriteria tot aan Natura 2000-gebieden in de gebruiksvoorwaarden van bestrijdingsmiddelen. In dat geval kan de afstand worden afgestemd op de specifieke eigenschappen van een middel (zoals vluchtigheid). Zoals Bokelaar en Olivier opmerken: het is ‘niet realistisch om te verwachten dat een individuele lelieteler in staat is om [...] aan te tonen dat er geen negatieve effecten zijn bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op een Natura 2000-gebied’.⁹⁶

In juli 2025 riep de Verenging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen het Rijk op meer regie en ondersteuning te geven bij het beperken van bestrijdingsmiddelen in kwetsbare gebieden en in de buurt van omwonenden.⁹⁷ In

91 Motie van de leden Holman en Van Campen over verduidelijking van het voorzorgsbeginsel, *Kamerstukken II* 2024/25, 27858, nr. 661.

92 Motie van het lid Flach, *Kamerstukken II* 2024/25, 27858, nr. 727.

93 Motie van het lid Van der Plas, *Kamerstukken II* 2024/25, 27858, nr. 719.

94 De Vries 2025 (n. 74).

95 Ligtoet 2025 (n. 86).

96 Zo ook Bokelaar & Olivier 2025 (n. 69).

97 VNG & Unie van Waterschappen, brief aan het kabinet over veranderend grondgebruik en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, 15 juli 2025 (<https://vng.nl/sites/default/files/2025-07/20250715-brief-kabinet-veranderend-grondgebruik.pdf>).

reactie op de rechtszaken publiceerde het Ctgb eind 2025 een brief waarin benadrukt wordt dat de toelating is gebaseerd op het voorzorgsbeginsel, maar ook dat er hiaten bestaan ten aanzien van cocktail-effecten en neurotoxiciteit, alsook een discrepantie met de Habitatrichtlijn.⁹⁸ Onterecht wordt de toelating volgens het Ctgb wel eens als eindpunt van het gesprek gezien:

‘Overheden dragen verantwoordelijkheid voor het hele systeem: toelating, gebruik, natuurbescherming én ruimtelijke ordening.’ *En:* ‘Zorgen van omwonenden kunnen niet worden weggenomen door enkel te verwijzen naar een toelating. Het gaat om keuzes over lokale context, maatschappelijke wenselijkheid en het wegen van belangen van telers en omwonenden. De verantwoordelijkheid voor deze keuzes ligt bij beleidsmakers van het Rijk, provincies en gemeenten, niet bij een uitvoeringsorganisatie als het Ctgb.’

Het Ctgb noemt de rechtspraak niet als verantwoordelijke instantie. Dat is volkomen terecht. Want hoewel rechters door toepassing van het voorzorgsbeginsel een belangrijke functie vervullen bij het beschermen van burgers en natuur waar wetgeving faalt, zouden de vele rechtszaken toch vooral moeten dienen als waarschuwing. Een waarschuwing aan de wetgever dat het hoog tijd wordt om de hiaten in de pesticiden-wetgeving aan te pakken en een signaal aan overheden en beleidsmakers om hun taak om mens, dier en milieu te beschermen serieus op te pakken.

98 Ctgb, *Van toelating naar afweging – position paper over rol toelating, gebruik, natuurbescherming en ruimtelijke ordening*, 8 december 2025, www.ctgb.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2025/12/08/nposition-paper-van-toelating-naar-afweging/position-paper-ctgb-van-toelating-naar-afweging.pdf.

4 Voorzorg en het gebiedsbeschermingsrecht

Ralph Frins¹

Deze bijdrage behandelt de rol van het voorzorgsbeginsel in het gebiedsbeschermingsrecht. Het voorzorgsbeginsel is van grote invloed op dit rechtsgebied doordat dit beginsel zijn weerslag heeft gevonden in de tekst van een van de relevante kernbepalingen. Geconcludeerd wordt dat significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden van nieuwe plannen of projecten effectief lijken te worden voorkomen. Tot slot wordt een lans gebroken voor het herinvoeren van de ‘verslechteringsvergunning’ (in combinatie met een verankering van een rekenkundige ondergrens).

1 Inleiding

Een rechtsgebied waarvan ‘algemeen’ bekend is dat het in grote mate wordt beïnvloed door het voorzorgsbeginsel, is het gebiedsbeschermingsrecht. Dat dit rechtsgebied zo sterk wordt beïnvloed, laat zich onder meer verklaren doordat het voorzorgsbeginsel zijn weerslag heeft gevonden in de tekst van een van de kernbepalingen van dit rechtsgebied, te weten artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn (hierna: Hrl). Dit is een belangrijk verschil ten opzichte van een aantal andere rechtsgebieden dat in deze bundel besproken wordt.² In paragraaf 2 ga ik nader in op voornoemde kernbepaling en bespreek ik een aantal arresten waarin het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) heeft verduidelijkt hoe deze bepaling moet worden uitgelegd en welke betekenis daarbij toekomt aan het voorzorgsbeginsel. Vervolgens bespreek ik in paragraaf 3 op hoofdlijnen de doorwerking van deze rechtspraak in de nationale praktijk én de rechtspraak. Aangezien vooral de wijze waarop in Nederland wordt omgegaan met de gevolgen van stikstofemissies en -deposities afwijkt van onze buur’landen’ Duitsland en Vlaanderen, bespreek ik in paragraaf 4 de hoofdlijnen van het Duitse en Vlaamse ‘stikstofrecht en -beleid’. Tot slot maak ik in paragraaf 5 de balans op en reflecteer ik op de vraag of een stevigere, wettelijke verankering van het voorzorgsbeginsel wenselijk is.

2 De betekenis van artikel 6 lid 3 Hrl volgens het Hof van Justitie

Artikel 6 lid 3 Hrl voorziet in een beoordelingsprocedure die uit drie fasen bestaat.³ De eerste fase wordt in de praktijk de voortoets genoemd. In de voortoets staat de

1 Mr. dr. R.H.W. (Ralph) Frins is als universitair hoofddocent Omgevingsrecht verbonden aan Tilburg University. De tekst van deze bijdrage is afgesloten op 1 maart 2026.

2 Zie in dit verband ook hfdst. 11 van deze bundel en ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578, r.o. 18.2.

3 In het *Sweetman*-arrest spreekt het Hof over twee beoordelingsfasen, te weten 1) het verichten van een passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project voor een Natura 2000-gebied wanneer het plan of project waarschijnlijk significante gevolgen

vraag centraal of een plan of project, dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied (hierna spreek ik kortheidshalve over een plan of project), afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor enig Natura 2000-gebied. Indien het antwoord op die vraag bevestigend luidt, móet een passende beoordeling worden opgesteld, zijnde de tweede fase van de uit artikel 6 lid 3 Hrl volgende beoordelingsprocedure. Uit het *Kokkelvisserij*-arrest volgt dat het niet nodig is dat het voorgenomen plan of project met zekerheid significante gevolgen heeft voor enig Natura 2000-gebied, maar dat het voldoende is dat de waarschijnlijkheid of het risico bestaat dat het plan of project in kwestie dergelijke gevolgen heeft.⁴ In dit verband overwoog het Hof:

‘In het bijzonder gelet op het voorzorgsbeginsel (onderstreping: RF) (...) tegen de achtergrond van welk beginsel de habitatrichtlijn moet worden uitgelegd, bestaat dit risico wanneer op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat het plan of project significante gevolgen heeft voor het gebied (...). Wanneer de voorwaarde voor de beoordeling van de effecten van een plan of project op een bepaald gebied aldus wordt uitgelegd dat dit betekent dat in geval van twijfel of die effecten zullen uitblijven, die beoordeling moet plaatsvinden, kan op efficiënte wijze worden voorkomen dat toestemming wordt verleend voor plannen of projecten die de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied aantasten. Deze uitlegging draagt aldus, overeenkomstig de derde overweging van de considerans en artikel 2, lid 1, van de habitatrichtlijn, bij aan de verwezenlijking van het voornaamste doel van die richtlijn, namelijk het waarborgen van de biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.’⁵

De hamvraag is wanneer sprake is van significante gevolgen en wanneer niet. Hierover overwoog het Hof dat de mogelijke gevolgen van een plan of project moeten worden afgezet tegen de instandhoudingsdoelstellingen van het desbetreffende Natura 2000-gebied. Wanneer een plan of project weliswaar gevolgen heeft voor enig Natura 2000-gebied, maar de instandhoudingsdoelstellingen daarvan *niet* in gevaar brengt, kan het volgens het Hof niet worden beschouwd als een plan of project dat significante gevolgen heeft voor het betrokken gebied. Daarentegen moet een plan of project dat de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken gebied in gevaar dreigt te brengen, noodzakelijkerwijs worden beschouwd als een plan of project dat

voor dit gebied heeft, en 2) de beoordeling of uit de betreffende passende beoordeling volgt dat het plan of project de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet aantast, zodat daarvoor toestemming kan worden verleend. Zie HvJ EU 11 april 2013, C-258/11, ECLI:EU:C:2013:220, punt 29 en 31. Gelet op de praktijk ligt het mijns inziens echter voor de hand om drie in plaats van twee fasen te onderscheiden. Let wel: als op voorhand duidelijk is dat een plan of project significante gevolgen voor enig Natura 2000-gebied kan hebben, kan de voorttoets ook worden overgeslagen en dus direct worden overgegaan tot het opstellen van een passende beoordeling.

4 HvJ EG 7 september 2004, C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482, punt 41 en 43.

5 HvJ EG 7 september 2004, C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482, punt 44.

significante gevolgen kan hebben voor het betrokken gebied. In het kader van de inschatting van de effecten die een plan of project kan hebben, moet de significantie van die gevolgen met name worden beoordeeld in het licht van de specifieke milieukenmerken en omstandigheden van het gebied waarop het plan of project betrekking heeft, aldus het Hof.⁶

Zoals hiervoor opgemerkt is een passende beoordeling van de mogelijk significante gevolgen van een plan of project voor enig Natura 2000-gebied de tweede fase van de uit artikel 6 lid 3 Hrl volgende beoordelingsprocedure. In het *Kokkelvisserij*-arrest merkte het Hof op dat artikel 6 lid 3 Hrl niet voorschrijft volgens welke methode een passende beoordeling moet worden verricht. Vervolgens overwoog het Hof dat een passende beoordeling inhoudt dat – op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake – alle aspecten van een plan of project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied in gevaar kunnen brengen, moeten worden geïnventariseerd.⁷ Uit andere arresten van het Hof volgt dat een passende beoordeling geen leemten mag vertonen en volledige, precieze en definitieve constatering en conclusies dient te bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van een plan of project voor enig Natura 2000-gebied kunnen wegnemen.⁸

Een passende beoordeling leidt de derde en laatste fase van de beoordelingsprocedure van artikel 6 lid 3 Hrl in. In deze fase staat de vraag centraal of – gelet op de conclusies van de passende beoordeling – voor het desbetreffende plan of project toestemming kan worden verleend. Hierop heeft de tweede volzin van artikel 6 lid 3 Hrl betrekking. Daaruit volgt dat voor een plan of project enkel toestemming kan worden verleend als zeker is dat het plan of project in kwestie de natuurlijke kenmerken van enig Natura 2000-gebied *niet* zal aantasten.⁹ In dit kader overwoog het Hof:

‘In dit verband moet worden vastgesteld dat in het in artikel 6, lid 3, tweede volzin, van de habitatrichtlijn neergelegde toestemmingscriterium het voorzorgsbeginsel (onderstreping: RF) besloten ligt (...) en dat dit het mogelijk maakt om aantasting van beschermde gebieden als gevolg van plannen of projecten, op efficiënte wijze te voorkomen. Met een minder streng toestemmingscriterium zou de verwezenlijking van de doelstelling van bescherming van de gebieden, het doel van deze bepaling, niet even goed kunnen worden gegarandeerd.’¹⁰

In aanvulling hierop benadrukte het Hof dat enkel toestemming kan worden verleend wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat

6 HvJ EG 7 september 2004, C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482, punt 46-49.

7 HvJ EG 7 september 2004, C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482, punt 52 en 54.

8 Zie o.a. HvJ EU 24 november 2011, C-404/09, ECLI:EU:C:2011:768, punt 100 en HvJ EU 11 april 2013, C-258/11, ECLI:EU:C:2013:220, punt 44.

9 De enige uitzondering hierop is de ADC-toets van art. 6 lid 4 Hrl. Die blijft hierna echter onbesproken.

10 HvJ EG 7 september 2004, C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482, punt 58.

er géén schadelijke gevolgen zijn voor de natuurlijke kenmerken van enig Natura 2000-gebied.¹¹

In het *Sweetman*-arrest is het Hof nader ingegaan op de vraag wanneer sprake is van een aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied. In casu zou door de aanleg van een rondweg in het Natura 2000-gebied ‘Lough Corrib’ ongeveer 1,47 hectare van het prioritaire habitatype ‘naakte, kalkhoudende bodem van karstrots’ definitief verloren gaan. Naar aanleiding hiervan overwoog het Hof dat sprake is van een aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied, indien uit een passende beoordeling volgt dat het plan of project in kwestie zal leiden tot het blijvende en onherstelbare verlies – geheel of gedeeltelijk – van een prioritair habitatype waarvoor een gebied als Natura 2000-gebied is aangewezen.¹² Hier maak ik uit op dat elke aantasting van een prioritair habitatype waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen – hoe klein ook – als een aantasting van de natuurlijke kenmerken van dat gebied moet worden aangemerkt, indien de desbetreffende instandhoudingsdoelstelling nog niet wordt behaald en deze door de aantasting verder uit zicht raakt. Naar ik aanneem geldt dit ook voor aantastingen van *niet*-prioritaire habitattypen. In artikel 6 lid 3 Hrl wordt immers geen onderscheid gemaakt tussen prioritaire en niet-prioritaire habitattypen en uit voornoemd arrest volgt evenmin dat de overwegingen daarvan alleen gelden indien een prioritair habitatype wordt aangetast.¹³

In dit verband wijs ik er alvast op dat het merendeel van de nationale uitspraken – anders dan vorenstaand arrest – betrekking heeft op (mogelijke) ‘indirecte’ aantastingen van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden. Hierbij gaat het meestal om aantastingen die het gevolg (zouden kunnen) zijn van de stikstofdepositie die door het desbetreffende plan of project wordt veroorzaakt op voor stikstof gevoelige én overbelaste Natura 2000-gebieden. Voor dergelijke (mogelijke) aantastingen geldt evenwel hetzelfde als voor (mogelijke) ‘directe’ aantastingen van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden.

Resumerend: de beoordelingsprocedure van artikel 6 lid 3 Hrl bestaat uit drie fasen (1) voortoets, 2) passende beoordeling en 3) toestemmingverlening) en bij alle drie is een belangrijke rol weggelegd voor het voorzorgsbeginsel. Deze drie fasen sluiten naadloos aan op de drie fasen die worden onderscheiden bij de toepassing van het voorzorgsbeginsel in het EU-recht, te weten: 1) risicoanalyse, 2) risicobeoordeling en 3) risicobeheer.¹⁴

11 HvJ EG 7 september 2004, C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482, punt 59.

12 HvJ EU 11 april 2013, C-258/11, ECLI:EU:C:2013:220, punt 11-12 en 46.

13 Vgl. R.H.W. Frins, *Mitigatie, compensatie en saldering in het omgevingsrecht* (diss. Nijmegen), Den Haag: IBR 2016, p. 26-27.

14 Zie ook: R. Kegge, ‘Het voorzorgsbeginsel in de Habitatrictlijn en een programmatische aanpak van de stikstofcrisis: water en vuur?’, *NtER* 2021, nr. 3/4, p. 91-92.

3 Praktijk en rechtspraak in Nederland

3.1 Voortoets of passende beoordeling?

Zoals hiervoor opgemerkt wordt de eerste fase van de beoordelingsprocedure van artikel 6 lid 3 Hrl in de praktijk de voortoets genoemd. Een vraag die regelmatig speelt, is of een ecologische beoordeling moet worden aangemerkt als een voortoets of als een passende beoordeling. Het antwoord op die vraag is onder meer van belang voor de vraag of voor het verrichten van een bepaalde activiteit wel of niet een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit als bedoeld in artikel 5.1 lid 1 aanhef en onder e Omgevingswet (Ow) is vereist. Duidelijk is dat een ecologische beoordeling als een passende beoordeling zal moeten worden aangemerkt als rekening wordt gehouden met mitigerende maatregelen. Met dergelijke maatregelen mag namelijk géén rekening worden gehouden in het kader van een voortoets.¹⁵ Het antwoord is minder evident als géén rekening is gehouden met mitigerende maatregelen. Een belangrijke uitspraak in dit verband is de einduitspraak over het Porthos-project van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling). Uit deze uitspraak volgt dat een beoordeling als een voortoets kan worden aangemerkt als de objectieve gegevens waarop de beoordeling in kwestie is gebaseerd kunnen worden afgeleid uit bestaande en beschikbare informatie. Uit deze uitspraak volgt verder dat een voortoets ook uitvoerige beschrijvingen kan bevatten. Cruciaal is echter dat geen nader (veld)onderzoek is uitgevoerd om de conclusies die in de voortoets worden getrokken – dat er geen significante gevolgen optreden – te onderbouwen.¹⁶ Dit is wat mij betreft een werkbaar kader.

3.2 Indicatoren

In het verleden werd bij het opstellen van voortoetsen en passende beoordelingen regelmatig gebruikgemaakt van de ‘Effectenindicator Natura 2000-gebieden’ om te bepalen of een bepaalde activiteit significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden zou kunnen hebben. Deze indicator – die inmiddels *offline* is gehaald¹⁷ – gaf informatie over de gevoeligheid van soorten en habitattypen voor de meest voorkomende soorten factoren, zoals geluid, licht, versnippering en verdroging. Vervolgens kon aan de hand van deze informatie – in samenhang met de specifieke kenmerken van de activiteit in kwestie, de instandhoudingsdoelstellingen voor het/de desbetreffende

15 Zie o.a. ABRvS 7 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD1090 en HvJ EU 12 april 2018, C-323/17, ECLI:EU:C:2018:244.

16 ABRvS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3129, r.o. 10.3. Zie ook R.H.W. Frins, ‘Porthos tussenuitspraak’, in: A.G.A. Nijmeijer, F.A.G. Groothuijs & H.C.W.M. Moesker (red.), *Bouwrechtpijlers Publiekrecht*, Den Haag: IBR 2025, p. 197. Vgl. de annotatie van Lahaije bij voornoemde uitspraak in *TvAR* 2023/8151 en punt 3 van de annotatie van Mendelts in *MenR* 2023/118.

17 De indicator is *offline* gehaald, omdat deze niet langer door Wageningen Environmental Research wordt ondersteund. Zie www.synbiosys.alterra.nl/bij12/ (laatstelijk geraadpleegd op 1 maart 2026).

Natura 2000-gebied(en) én de specifieke milieukeukenmerken en omstandigheden daarvan – worden beoordeeld of bepaalde significante effecten wel of niet te verwachten waren.¹⁸ Zo kon bijvoorbeeld verstoring door geluid of licht worden uitgesloten als uit de indicator volgde dat een bepaalde natuurwaarde hier niet gevoelig voor is dan wel als vaststond dat de activiteit in kwestie op een grotere afstand van daarvoor gevoelige natuurwaarden zou worden verricht dan de afstand waarbinnen zich significante gevolgen voor zouden kunnen doen.¹⁹

Een andere bekende (en beruchte) indicator is de kritische depositiewaarde (hierna: de KDW). De KDW is de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van een habitattypen en/of leefgebied (hierna spreek ik korthedshalve over habitat) significant wordt aangetast als gevolg van de verzurende en/of vermestende invloed van atmosferische stikstofdepositie.²⁰ In de PAS-uitspraak heeft de Afdeling benadrukt dat de KDW *niet* geldt als absolute grenswaarde voor het bepalen van de gunstige staat van instandhouding van stikstofgevoelige habitats.²¹ De mate en de duur van de overschrijding van de KDW vormen ‘slechts’ belangrijke indicatoren voor de staat waarin een habitat zich bevindt.²² Dit betekent concreet dat per Natura 2000-gebied moet worden bepaald of stikstof de belangrijkste drukfactor is of dat andere drukfactoren – zoals versnippering en een slechte hydrologische situatie – belangrijker zijn.²³ Feit is evenwel dat de meeste Nederlandse Natura 2000-gebieden voor stikstof gevoelig zijn én dat de achtergronddepositie op die gebieden de desbetreffende KDW overschrijdt. Het gevolg hiervan is dat veel activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken op een stikstofgevoelig én overbelast Natura 2000-gebied, vertraging oplopen of helemaal niet kunnen worden gerealiseerd. Vandaar dat vaak wordt gesteld dat Nederland ‘op slot’ zit.

-
- 18 Zie o.a. ABRvS 15 april 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI1094, r.o. 2.5.3 en Rb. Midden-Nederland 14 februari 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:696, r.o. 59. Zie ook E. van der Aa, ‘Vergeet de effectenindicator’, *Toets* 2014/2.
- 19 Zie o.a. Rb. Gelderland 2 februari 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:491, r.o. 10.3 en Rb. Oost-Brabant 25 februari 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:1108, r.o. 6.1.
- 20 W. Wamelink e.a., *Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden voor Natura 2000. Herziening 2023*, Wageningen: Wageningen Environmental Research 2023, p. 13. Zie nader over de ecologische en juridische betekenis van de KDW R.P. Baayen e.a., ‘Ecologische en juridische betekenis van de kritische depositiewaarde voor stikstof. Gevolgen van de nieuwste wetenschappelijke inzichten voor beleid en rechtspraak. Deel 1: Recente ontwikkelingen’, *NBR* 2025/211 en R.P. Baayen e.a., ‘Ecologische en juridische betekenis van de kritische depositiewaarde voor stikstof. Gevolgen van de nieuwste wetenschappelijke inzichten voor beleid en rechtspraak. Deel 2: Perspectieven voor betere aansluiting bij de doelen van de Habitatrichtlijn’, *NBR* 2025/284.
- 21 ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 14.5 en 16.6.
- 22 Zie Rb. Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578, r.o. 4.3.1.
- 23 Zie Ecologische Autoriteit, *Doen wat moet én kan. Nu aan de slag met natuurherstel met natuurdoelanalyses als fundament*, Utrecht: Ecologische Autoriteit 2024. Raadpleegbaar via: www.ecologischeautoriteit.nl/wp-content/uploads/sites/2/2025/07/Doen-wat-moet-en-kan.pdf.

3.3 Rekenkundige ondergrens

Omdat Nederland ‘op slot’ zit wordt al enige tijd onderzocht of ontwikkelingen kunnen worden vlot getrokken door een hogere rekenkundige ondergrens in te voeren. Sinds de PAS-uitspraak geldt feitelijk een rekenkundige ondergrens van 0,005 mol stikstofdepositie per hectare per jaar (hierna: mol/ha/jaar). Dat heeft te maken met het feit dat in het rekenmodel AERIUS Calculator (hierna kortheidshalve: AERIUS) een depositie van minimaal die omvang wordt weergegeven als een depositie van afgerond 0,01 mol/ha/jaar.²⁴ Aangezien AERIUS modelmatig berekent hoeveel stikstofdepositie een activiteit veroorzaakt tot 25 kilometer afstand van de emissiebron én veel activiteiten worden verricht binnen 25 kilometer afstand van een Natura 2000-gebied, is het eerder regel dan uitzondering dat een activiteit minimaal 0,01 mol/ha/jaar veroorzaakt op enig stikstofgevoelig én overbelast Natura 2000-gebied. In al die gevallen moet worden onderzocht of voor het verrichten van de activiteit in kwestie wel of niet een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit is vereist.

Het zou aanzienlijk schelen als de huidige rekenkundige ondergrens wordt verhoogd naar 0,5 of 1 mol/ha/jaar. Deze getallen volgen uit een expertoordeel van Arthur Petersen. Aanvankelijk adviseerde hij om uit te gaan van 1 mol/ha/jaar, waarbij hij in het midden liet vanaf welke waarde – 0,995, 0,95 of 0,5 – zou moeten worden afgerond naar 1 mol/ha/jaar.²⁵ Hij stelt dat er bij depositiebijdragen van minder dan 1 mol/ha/jaar geen causaal verband kan worden vastgesteld tussen de stikstofemissie van een individuele bron en de stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied.²⁶ In een addendum bij dit expertoordeel van 14 oktober 2025 betoogt Petersen echter dat moet worden uitgegaan van een ondergrens van 0,5 mol/ha/jaar vóór afronding. Dit betekent dat iedere depositie van 0,5 mol/ha/jaar en hoger wordt afgerond naar 1 mol/ha/jaar.²⁷ Volgens berichten in de media zou bij een feitelijke ondergrens van 0,5 mol/

24 Uit de art. 4.15, 6.15 en 7.197h Omgevingsregeling volgt – kort gezegd – dat voor het berekenen van de stikstofdepositie van activiteiten (lees: projecten) verplicht gebruik moet worden gemaakt van AERIUS. Een dergelijke verplichting geldt niet ten aanzien van plannen. In de praktijk wordt echter ook voor plannen gebruikgemaakt van AERIUS.

25 A. Petersen, *Expertoordeel rekenkundige ondergrens bij project-specifieke berekeningen van stikstofdeposities*, p. 9 (voetnoot 18). Dit expertoordeel is raadpleegbaar via: <https://open.overheid.nl/documenten/86d43aa3-07e0-4df7-bc47-4f90c5cc69a7/file> (laatstelijk geraadpleegd op 1 maart 2026).

26 Voor een beknopte samenvatting van het expertoordeel zij verwezen naar de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State, zie Bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25, 35334, nr. 393, p. 9-10.

27 Genoemd addendum is raadpleegbaar via: www.ucl.ac.uk/engineering/sites/engineering/files/2025-10/Expertoordeel_Arthur_Petersen_voor_LVVN_update%201.pdf (laatstelijk geraadpleegd op 1 maart 2026).

ha/jaar voor ongeveer 80% van de activiteiten geen nader ecologisch onderzoek meer hoeven te worden gedaan naar de mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden.²⁸

3.4 Rekenafstand van 25 km

De discussie over een hogere rekenkundige ondergrens kreeg de wind in de zeilen door de uitspraak van de Afdeling over de rekenafstand van 25 km.²⁹ Hierin kwam de Afdeling mede door een expertoordeel van Arthur Petersen tot de conclusie dat voornoemde rekenafstand kan worden gehanteerd in het kader van stikstofdepositieberekeningen. In dit verband overwoog de Afdeling:

‘(...) Met andere woorden: met de huidige stand van de wetenschap en techniek kunnen de gevolgen van een plan of project met een depositieberekening tot 25 km afstand van de bron worden geïnventariseerd. Artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn en het daaraan ten grondslag liggende voorzorgsbeginsel verplichten ertoe om die gevolgen in een voortoets te betrekken en als die gevolgen significant kunnen zijn, passend te beoordelen. De passende beoordeling van die gevolgen dient volledige, precieze en definitieve constatering en conclusies te bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van een plan of project, voor de betrokken Natura 2000-gebieden kunnen wegnemen.

De Afdeling is dan ook van oordeel dat de toepassing van de rekenafstand van 25 km, die bij de huidige stand van de wetenschap en techniek, het toepassingsbereik van OPS (*het rekenmodel Operationele Prioritaire Stoffen; RF*) voor individuele bronberekeningen weergeeft, niet in strijd is met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn en artikel 2.8, eerste lid, van de Wnb (...).³⁰

Naar aanleiding van deze uitspraak heeft ‘De Nieuwe Denktank’ Arthur Petersen verzocht om een expertoordeel op te stellen over de (on)mogelijkheden van een hogere rekenkundige ondergrens.³¹ In haar voorlichting over een rekenkundige ondergrens van 1 mol/ha/jaar wijst de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling advisering) er evenwel op dat het risicovol is om aan het enkele gegeven dat de 25 km rekengrens door de Afdeling aanvaardbaar is geacht, de verwachting te

28 Zie o.a. W. van Loon & R. Wassens, ‘Versoepeling voor stikstof fors afgezwakt’, *NRC* 15 oktober 2025.

29 ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1299.

30 ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1299, r.o. 35.3. Voor een nadere analyse van deze uitspraak verwijs ik naar mijn annotatie hierbij in *AB* 2023/168. Zie tevens en in andere zin S.D.P. Kole, ‘De stikstofproblematiek en de eisen van artikel 6, derde lid Hrl: de bouwvrijstelling en de afkap nader beschouwd’, *Gst.* 2023/55, i.h.b. p. 272-273. Verder zij gewezen op twee recente rapporten over de rekenafstand van 25 km: H.A.M. Sterk e.a., *Uncertainty in calculated nitrogen deposition from individual sources*, Bilthoven: RIVM 2025 en E. Meijer, J. Duyzer & H. Erbrink, *Betekenis van de RIVM gevoeligheidsstudie voor de onderbouwing van de maximale rekenafstand*, Utrecht: TNO 2025. Niet kan worden uitgesloten dat eerstgenoemd rapport aanleiding zal geven tot een wijziging van de besproken rechtspraak.

31 Zie *Kamerstukken II* 2024/25, 35334, nr. 356, p. 5.

koppelen dat een rekenkundige ondergrens van 1 mol/ha/jaar eveneens aanvaardbaar zal worden geacht.³² Ik kom hier in paragraaf 5 op terug.

3.5 Rechtspraak

Om zeker te zijn dat ik geen relevante nationale rechtspraak over het voorzorgsbeginsel in relatie tot artikel 6 lid 3 Hrl over het hoofd zie, heb ik op www.rechtspraak.nl naar uitspraken gezocht met de zoektermen ‘voorzorgsbeginsel’ respectievelijk ‘voorzorgsbeginsel’ in combinatie met ‘Natura 2000’. Dat leverde 169 respectievelijk 70 treffers op.³³ Zo’n honderd uitspraken bevatten concrete rechtsoverwegingen over het voorzorgsbeginsel in relatie tot het gebiedsbeschermingsrecht. Een analyse van deze uitspraken bevestigt het beeld dat véél uitspraken betrekking hebben op de mogelijk significante gevolgen van stikstofemissies en -deposities. Zo gaan alleen al zo’n veertig uitspraken over ‘emissiearme stalsystemen’.³⁴ Verder valt op dat in een groot deel van deze uitspraken wordt verwezen naar de in paragraaf 2 besproken – strikte – rechtspraak van het Hof.³⁵ Slechts een klein deel van de gevonden uitspraken heeft betrekking op andere onderwerpen dan stikstof, zoals de mogelijk significante gevolgen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen,³⁶ van het vissen op spiering³⁷ en van de winning van aardgas.³⁸

Dat het merendeel van de uitspraken betrekking heeft op stikstof verbaast op zich niet, gelet op het feit dat stikstofdepositie voor veel Natura 2000-gebieden een belangrijke drukfactor is. Verder lijkt hieruit te volgen dat de preventieve werking van het voorzorgsbeginsel in de Nederlandse praktijk in de regel is gegarandeerd. Anders gezegd: significante gevolgen van nieuwe plannen of projecten voor Natura 2000-gebieden lijken in de regel effectief te worden voorkomen.³⁹

4 Praktijk en rechtspraak in Duitsland en Vlaanderen

In de discussie over de verstreckende gevolgen van de strikte ‘stikstofrechtspraak’ wordt vaak gewezen op het feit dat in andere lidstaten van de EU aanzienlijk hogere

32 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25, 35334, nr. 393, p. 13.

33 Hierbij is 1 maart 2026 als ‘einddatum’ gehanteerd.

34 Zie o.a. ABRvS 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2557, ABRvS 4 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3699 en ABRvS 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4555.

35 Ter illustratie noem ik drie uitspraken: ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3427, ABRvS 15 september 2021, ECLI:NL:RVS:2085 en ABRvS 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:706.

36 ABRvS 2 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1428 en Rb. Noord-Nederland 6 maart 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:899.

37 Vz. ABRvS 19 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4461.

38 ABRvS 29 augustus 2007, ECLI:NL:RVS:BB2499 en ABRvS 30 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2013:1766.

39 De vraag of hiermee ook effectief/optimaal wordt bijgedragen aan het behoud en herstel van de natuur laat ik hier onbesproken.

‘ondergrenzen’ worden gehanteerd. Gelet op de beperkt beschikbare ruimte bespreek ik op deze plek enkel de situatie in onze buur’landen’ Duitsland en Vlaanderen.

4.1 Duitsland

De methode die in Duitsland wordt gehanteerd, is in de praktijk ontwikkeld en is verankerd in ‘referentiedocumenten’.⁴⁰ Uit deze documenten volgen verschillende ‘drempels’. Ik volsta op deze plek met het bespreken van de eerste twee ‘drempels’. De eerste ‘drempel’ is de *Abschneidewert* van 0,3 kg N/ha/jaar, hetgeen overeenkomt met ongeveer 21 mol/ha/jaar.⁴¹ De *Abschneidewert* wordt gebruikt om het onderzoeksgebied te bepalen. Het gevolg hiervan is dat voor plannen en projecten die afzonderlijk (!) minder dan 0,3 kg N/ha/jaar stikstofdepositie veroorzaken nooit en te nimmer een voortoets en/of een passende beoordeling hoeft te worden opgesteld. Zelfs als een plan of project de *Abschneidewert* overschrijdt, hoeft niet te allen tijde een voortoets en/of een passende beoordeling te worden opgesteld. Na de *Abschneidewert* volgt namelijk een tweede ‘drempel’. Deze geldt echter alleen voor situaties waarin de totale last de van toepassing zijnde KDW overschrijdt.⁴² De totale last is de achtergronddepositie in combinatie met de depositie van het desbetreffende plan of project en eventueel de cumulatieve depositie. Bij een overschrijding van de KDW is het van belang of de depositie van het plan of project (en de cumulatieve depositie) een ‘*de minimis*-drempel’ van 3% van de van toepassing zijnde KDW overschrijdt. De gedachte is dat significante gevolgen kunnen worden uitgesloten als voornoemde drempel *niet* wordt overschreden. In dat geval hoeft dus evenmin een voortoets en/of passende beoordeling te worden opgesteld.⁴³

40 Het gaat om 1) *Hinweise zur Prüfung von Stickstoffeinträgen in der FFH-Verträglichkeitsprüfung für Straßen* (www.fgsv-verlag.de/pub/media/pdf/209.i.pdf (inhoudsopgave)), 2) *Hinweise zur Prüfung von Stickstoffeinträgen in der FFH-Verträglichkeitsprüfung für Vorhaben nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz* (www.umweltministerkonferenz.de/umlbeschluesse/umlauftBericht2019_12.pdf) en 3) de *Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft* (www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_18082021_IGI25025005.htm). Zie L. Krahnefeld & M. Crusius, ‘De professionele beoordeling van stikstofdepositie in speciale beschermingsgebieden volgens de Habitatrichtlijn in Duitsland’, *NBR* 2022/2, p. 8-9 en 12-13.

41 Aantekening verdient dat voor verzurende effecten van stikstofdepositie andere afkappwaarden gelden. In deze paragraaf ga ik evenwel alleen in op de *Abschneidewert* voor vermestende effecten van stikstofdepositie. Overigens is de *Abschneidewert* een ‘voorzorgswaarde’. De detectiegrens is namelijk 0,5 kg N/ha/jaar. Op basis hiervan zou dus een nóg hogere ‘ondergrens’ kunnen worden gehanteerd. Zie L. Krahnefeld & M. Crusius, a.w., p. 9 en 12-13.

42 Kritische depositiewaarden worden in Duitsland uitgedrukt in kilogram stikstof per hectare per jaar of als equivalenten (eq) per hectare per jaar. Het in voetnoot 40 als eerste genoemde document bevat hiervan een overzicht. Deze waarden kunnen worden aangepast aan specifieke locatieomstandigheden. Zie L. Krahnefeld & M. Crusius, a.w., p. 9-10.

43 L. Krahnefeld & M. Crusius, a.w., p. 9-10.

Het *Bundesverwaltungsgericht* (hierna: BVerwG) heeft de *Abschneidewert* en de ‘de minimis-drempel’ geaccordeerd.⁴⁴ In de literatuur worden evenwel kritische kanttekeningen bij deze jurisprudentie geplaatst.⁴⁵ Daarbij komt dat ook advocaat-generaal Kokott lijkt te betwijfelen of de Duitse ‘drempels’ verenigbaar zijn met artikel 6 lid 3 Hrl. Zo overwoog zij in haar conclusie in het kader van de prejudiciële procedure over het PAS:

‘Het Duitse Bundesverwaltungsgericht is echter duidelijk minder streng bij het vaststellen van een de-minimisdrempel voor stikstofdepositie. Onder vakgeleerden zou er namelijk consensus over bestaan dat in het geval van een zeer hoge belasting van de betrokken habitats een extra belasting van niet meer dan 3% van de “critical load” onmogelijk kan leiden tot significante veranderingen in de feitelijke staat of tot een significante beperking van het herstel van een gunstige staat. Of deze vaststelling van de Duitse rechtspraak alles bij elkaar genomen verenigbaar is met artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, hoeft hier niet te worden uitgemaakt. De uitspraak vormt echter eveneens een aanwijzing dat in elk geval de duidelijk lagere Nederlandse drempel- en grenswaarden wetenschappelijk gefundeerd kunnen zijn.’⁴⁶

4.2 Vlaanderen

In Vlaanderen is ook al een aantal jaren sprake van een ‘stikstofcrisis’. De steen des aanstoots was een uitspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna de Raad) van 25 februari 2021.⁴⁷ In deze uitspraak vernietigde de Raad een vergunning voor een pluimveebedrijf waarbij voor de beoordeling van de ammoniakdeposities enkel was verwezen naar de uit het destijds geldende significantiekader volgende 5%-drempel. Hierbij ging het om de bijdrage (in procenten) van een individueel project op de KDW van een bepaalde habitat, waarbij elk project individueel aan deze

44 Zie o.a. BVerwG 15 mei 2019, ECLI:DE:BVerwG:2019:150519U7C27.17.0, r.o. 32-41, BVerwG 21 januari 2021, ECLI:DE:BVerwG:2021:210121U7C9.19.0, r.o. 29-31, BVerwG 7 juli 2022, ECLI:DE:BVerwG:2022:070722U9A1.21.0, r.o. 56-57 en BVerwG 11 september 2025, ECLI:DE:BVerwG:2025:110925U7C7.24.0, r.o. 27.

45 Zie o.a. M. Gellermann, ‘Projektbedingte Stickstoffbelastungen von Natura 2000-Gebieten’, *Natur und Recht* 2019/41, p. 747-750; F. Hackere.a., ‘Der Abschneidewert für Stickstoffeinträge im Habitatschutz’, *Natur und Recht* 2021/43, p. 729-738; H. Tegner Anker e.a., ‘Natura 2000 and the Regulation of Agricultural Ammonia Emissions’, *Journal for European Environmental & Planning Law* 2019, p. 365-367 en W. Köck & T. Markus, ‘Legal Approaches to Scientific Uncertainty in Germany. The Case of EU Nature Conservation Law’, in: M. Elia Antonio, E. Lees & T.M. Paloniitty (red.), *EU Environmental Principles and Scientific Uncertainty before National Courts. The Case of the Habitats Directive*, Oxford: Hart Publishing 2023, p. 183.

46 Conclusie van A-G J. Kokott van 25 juli 2018, ECLI:EU:C:2018:622, punt 108.

47 Raad voor Vergunningsbetwistingen 25 februari 2021, nr. RvVb-A-2021-0967. Zie nader over deze uitspraak M. Strubbe, ‘De val van de Vlaamse “PAS” in de rechtbank: the sequel’, in: H. Schoukens (red.), *De stikstofcrisis in de Lage Landen nader ontleed: richtlijnen voor een duurzame transitie*, Brugge: die Keure 2023, i.h.b. p. 171-175.

drempel werd getoetst. Voor een project kon alléén een vergunning worden verleend als de bijdrage van het desbetreffende project minder was dan 5%. Bovendien hoefde géén passende beoordeling te worden opgesteld.⁴⁸ Gelet op het ontbreken van een motivering voor de wetenschappelijke deugdelijkheid van de gehanteerde drempel, kon het significantiekader volgens de Raad niet worden gebruikt om de vergunning te verlenen.⁴⁹

Voornoemd significantiekader was bedoeld als een tijdelijk kader voor de zogenoemde overgangsfase, de fase vanaf 2014 waarin gewerkt werd aan de totstandkoming van de Vlaamse Programmatische Aanpak Stikstof (hierna: de Vlaamse PAS). De Vlaamse PAS werd uiteindelijk op 10 maart 2023 vastgesteld.⁵⁰ Aanteekening verdient dat de PAS louter een beleidsdocument is, dat juridisch is uitgewerkt en verankerd in het Decreet over de programmatische aanpak stikstof (hierna: het Stikstofdecreet). Dit decreet is op 23 februari 2024 van kracht geworden.⁵¹ Hoofdstuk 3 van het Stikstofdecreet bevat beoordelingskaders voor vergunningverlening, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen beoordelingskaders voor: 1) stationaire bronnen van stikstofoxiden (afdeling 2), 2) stikstofoxiden veroorzaakt door mobiliteitsgerelateerde projecten (afdeling 3) en 3) ammoniak van veehouderijen en mestverwerkingsinstallaties (afdeling 4). Waar het in de kern op neerkomt, is dat voor stikstofoxiden veroorzakende projecten een impactscore geldt van 1%, terwijl voor projecten die ammoniak veroorzaken een impactscore geldt van 0,025%. De impactscore van een project is de hoogste procentuele verhouding van de totale stikstofdepositie van een project tegenover de kritische depositiewaarde van de al dan niet actueel aanwezige Europees te beschermen habitats in de zogenoemde toetszone van het project (art. 3 § 1 Stikstofdecreet). Hierbij gaat het om al dan niet actueel aanwezige habitats binnen een straal van 20 km van de desbetreffende emissiebron. Voor projecten die de van toepassing zijnde impactscore *niet* overschrijden, hoeft géén passende beoordeling te worden opgesteld.⁵²

48 Zie M. Strubbe, a.w., p. 168. Voor de meest recente KDW's zij verwezen naar: www.vlaanderen.be/inbo/nieuwsbrief-december-2024/nieuwe-kritische-depositiewaarden-voor-stikstof-voor-vlaamse-habitattypes-en-regionaal-belangrijke-biotopen/ (laatstelijk geraadpleegd op 1 maart 2026).

49 P. De Smedt, H. Schoukens & B. Van Weerd, 'Van stikstofarrest naar definitief stikstofakkoord: geraakt de Vlaamse stikstofanker eindelijk gekeerd?', in: H. Schoukens (red.), *De stikstofcrisis in de Lage Landen nader ontleed: richtlijnen voor een duurzame transitie*, Brugge: die Keure 2023, p. 277.

50 De Vlaamse PAS is raadpleegbaar via: https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1680159367/PAS_Programmadocument_fjbmw6.pdf (laatstelijk geraadpleegd op 1 maart 2026).

51 *Stb.* (België) 2024, 44, p. 26095 e.v. Zie voor een beschrijving van de hoofdlijnen van het Stikstofdecreet: L. Braaksma & H. Schoukens, 'De programmatische aanpak als oplossing voor de water-stikstof-nutriënten problematiek?', in: C. Suykens e.a. (red.), *Waterbeheer in de Lage Landen. Een rechtsvergelijking tussen Nederland en Vlaanderen*, Den Haag: Koninklijk Nederlands Waternetwerk 2024, p. 286-289.

52 Volledigheidshalve merk ik op dat het Vlaamse recht en beleid betrekking hebben op een drempelwaarde in plaats van op een rekenkundige ondergrens. Een drempelwaarde

De hamvraag is of deze beoordelingskaders verenigbaar zijn met artikel 6 lid 3 Hrl. In 2023 hebben De Smedt, Schoukens en Van Weerdts zich over deze vraag gebogen. Hun antwoord is voorzichtig positief. Zo merken zij op:

‘In de definitieve PAS is voorzien dat verdere versoepelingen van deze drempels enkel mogelijk zijn als uit de jaarlijkse voortgangsmonitoring en -rapportage blijkt dat de situatie verbeterd is. In het andere geval blijven deze drempels gelden. In tegenstelling tot het eertijdse Nederlandse PAS, gaat men dus niet anticiperen op de toekomstige effecten van de beoogde reducties. Dat ligt in lijn met de rechtspraak over het Nederlandse PAS: zowel het Hof van Justitie als de Nederlandse Raad van State benadrukten namelijk dat men zich niet te snel rijk mag rekenen’.⁵³

Verder schrijven zij:

‘Nog los van de harde link van de beoordelingskaders met de generieke (en deels ook gebiedsgerichte) reductiedoelstellingen, valt op hoe in de definitieve PAS bij het gebruik van de beoordelingskaders voor NO_x en NH₃ erg zorgvuldige afwegingen zijn gemaakt, waardoor wel lijkt tegemoetgekomen aan de bezorgdheden uit de recente rechtspraak’.⁵⁴

Aantekening verdient evenwel dat de afdeling Wetgeving van de Belgische Raad van State negatief heeft geadviseerd over het Stikstofdecreet. Zo merkt zij in haar eerste advies over het voorgestelde Stikstofdecreet op:

‘(...) Aangezien een positieve impactscore aldus betekent dat per definitie de kritische depositiewaarde al is overschreden of zal worden overschreden, moet uit het feit dat een project een positieve impactscore heeft (hoe hoog of laag die ook is), onvermijdelijk worden afgeleid dat dit betekenisvolle gevolgen kan hebben voor een speciale beschermingszone en dat er bijgevolg een passende beoordeling moet worden opgesteld. In die gevallen kan niet a priori door de decreetgever worden uitgesloten dat het project geen “significante” gevolgen in de zin van artikel 6, lid 3, eerste zin, van de habitatrichtlijn kan hebben voor die reeds kwetsbare SBZ’s-H. In beginsel dringt een passende beoordeling zich in die gevallen dus op. (...)’.⁵⁵

is gekoppeld aan een beleidsmatige aanpak, waardoor de voor het hanteren van de drempelwaarde benodigde stikstofdepositieruimte wordt gecreëerd.

53 P. De Smedt, H. Schoukens & B. Van Weerdts, a.w., p. 312.

54 P. De Smedt, H. Schoukens & B. Van Weerdts, a.w., p. 317.

55 Advies 74.348/1/V van 2 oktober 2023, randnr. 15. Raadpleegbaar via: www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/74348.pdf#search=stikstof (laatstelijk geraadpleegd op 1 maart 2026). Zie voor een kritische beschouwing van het Stikstofdecreet ook L. Braaksma & H. Schoukens, a.w., p. 289-296.

Feit is dat in augustus 2024 zeven verzoekschriften tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van het Stikstofdecreet zijn ingediend bij het Grondwettelijk Hof.⁵⁶ Derhalve moet worden afgewacht of het Stikstofdecreet en voornoemde beoordelingskaders stand zullen houden.

5 Naar een stevigere, wettelijke verankering?

Hiervoor is het eerste deel van de centrale vraag van deze bundel besproken, te weten op welke wijze het voorzorgsbeginsel doorwerkt in het recht en hoe het wordt toegepast in de praktijk én in de rechtspraak. In deze paragraaf bespreek ik het tweede deel van de centrale vraag, te weten of het wenselijk is het voorzorgsbeginsel steviger te verankeren in wet- en regelgeving. Die vraag sluit aan op het eerste spoor van de viersporenaanpak van het kabinet-Schoof.⁵⁷ Dat spoor heeft betrekking op een gefaseerde, fundamentele herziening van het vergunningstelsel. Uit een Kamerbrief van 25 april 2025 volgt dat het kabinet-Schoof voornemens was om aan de hand van duidelijk herkenbare categorieën van activiteiten duidelijk te maken welke activiteiten individuele beoordeling behoeven, en dus vergunningplichtig zijn, en welke activiteiten via een generieke voortoets of passende beoordeling mogen plaatsvinden en daarbij aan concrete algemene regels (ter beperking van de emissie) moeten voldoen.⁵⁸ De Landsadvocaat wees er in dit verband terecht op dat uit de rechtspraak van het Hof volgt dat het niet mogelijk is om (categorieën van) projecten zónder een ecologische toets uit te sluiten van de Natura 2000-vergunningplicht. Immers, wetenschappelijk moet zeker zijn dat de vrijgestelde projecten géén significante gevolgen voor enig Natura 2000-gebied kunnen/zullen hebben. De Landsadvocaat verwees hierbij naar de uitspraak van de Afdeling over de voormalige bouwvrijstelling, waaruit volgt dat een dergelijke ecologische toets bij een generieke regeling op zijn minst uiterst complex is.⁵⁹

In dit kader wijs ik erop dat uit de artikelen 11.18 tot en met 11.21 Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) reeds volgt dat projecten onder bepaalde voorwaarden kunnen worden vrijgesteld van de Natura 2000-vergunningplicht. Hierbij gaat het om de aanwijzing van vergunningvrije gevallen in een programma (bijvoorbeeld het beheerplan

56 *Stb.* (België) 2024, 227, p. 118734.

57 Zie: *Kamerstukken II* 2024/25, 35334, nr. 332. De vier sporen zijn: '1) verkennen wat er mogelijk is (te maken) in de vergunningverlening vanuit juridisch perspectief, 2) een programma van maatregelen gericht op een geborgde daling van stikstofemissie en op natuurherstel, ten behoeve van additionaliteit en het voldoen aan de uitspraken, en gericht op alle sectoren, 3) acties richting en ten behoeve van partijen die in problemen komen doordat de Raad van State-uitspraak over intern salderen met terugwerkende kracht geldt en 4) inzet richting Brussel, waarbij in kaart wordt gebracht welke stappen er mogelijk zijn in Brussel, zowel op korte als op lange termijn'.

58 *Kamerstukken II* 2024/25, 35334, nr. 362, p. 1 en 3-5.

59 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25, 35334, nr. 362, p. 17-18.

Natura 2000), in een omgevingsverordening of in de Omgevingsregeling.⁶⁰ Ingevolge artikel 11.21 lid 1 Bal kan een Natura 2000-activiteit echter alléén als een vergunningvrij geval worden aangewezen als uit een voortoets of een passende beoordeling volgt dat deze activiteit géén significante gevolgen voor enig Natura 2000-gebied kan/zal hebben.⁶¹ Uit een analyse van de twaalf omgevingsverordeningen volgt dat op het moment van schrijven van deze bijdrage alléén in de Omgevingsverordening Noord-Brabant een vergunningvrije Natura 2000-activiteit wordt aangewezen, te weten agrarische beregening uit grondwater.⁶² Naar ik aanneem laat dit zich verklaren doordat – zoals hiervoor opgemerkt – het bepaald geen sinecure is om generiek te onderbouwen dat bepaalde activiteiten nooit en te nimmer significante gevolgen voor enig Natura 2000-gebied kunnen/zullen hebben. Gelet hierop zie ik weinig heil in een nieuwe landelijke vrijstellingsregeling. In mijn ogen is het zinvoller om nader te onderzoeken wat de (on)mogelijkheden van de aanwijzing van vergunningvrije gevallen in de beheerplannen en de omgevingsverordeningen zijn.

Wat anders is echter de in paragraaf 3 besproken verhoging van de rekenkundige ondergrens. Op 17 oktober 2025 zond toenmalig Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur Femke Wiersma een brief aan de Tweede Kamer over de invoering van een rekenkundige ondergrens. Uit deze brief volgt dat het kabinet-Schoof voornemens was de rekenkundige ondergrens in te brengen in een lopende zaak bij de Afdeling voor een juridische toets van de houdbaarheid hiervan,⁶³ in aanvulling op de eerdere juridische houdbaarheidstoets door de Afdeling advisering. De bevindingen van die toets zijn neergelegd in een voorlichting die op 26 mei 2025 is gepubliceerd. Hierin stelt de Afdeling advisering zich op het standpunt dat het niet erg waarschijnlijk is dat met de introductie van de rekenkundige ondergrens elke activiteit waarvoor met behulp van AERIUS een depositie is berekend, zonder meer de voortoets met recht kan doorstaan. In die gevallen is immers wel duidelijk dat stikstofemissie en dus ook stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied plaatsvindt, aldus de Afdeling advisering. Verder merkt zij op dat er, gezien het strikte voorzorgsbeginsel dat aan artikel 6 lid 3 Hrl ten grondslag ligt, voldoende wetenschappelijke zekerheid moet zijn over het mogen gebruiken van de ondergrens

60 Zie in dit verband ook de ‘scharnierbepalingen’, art. 4.30 en 7.8a Besluit kwaliteit leefomgeving.

61 Volledigheidshalve wijs ik erop dat in het kader van een omgevingsverordening of de Omgevingsregeling vergunningvrije gevallen ook op grond van een ADC-toets kunnen worden aangewezen.

62 Zie art. 3.97 van de Omgevingsverordening Noord-Brabant. Uit de artikelsgewijze toelichting bij voornoemd artikel volgt dat de waterschappen Aa en Maas, Brabantse Delta en De Dommel beregeningsbeleid hanteren dat tot stand is gekomen op basis van een passende beoordeling. Gesteld wordt dat het – gelet op het feit dat een passende beoordeling is opgesteld – redelijk is dat de provincie het beregeningsbeleid faciliteert met een vrijstelling die rekening houdt met het beleid en de regelgeving van de waterbeheerders. Volledigheidshalve wijs ik erop dat tot 1 juli 2024 ‘het beweiden van vee’ als vergunningvrije Natura 2000-activiteit was aangewezen in de Omgevingsverordening NH 2022.

63 *Kamerstukken II* 2025/26, 35334, nr. 417.

van 1 mol/ha/jaar bij de beoordeling of zich significante gevolgen voor enig Natura 2000-gebied voordoen. Over het expertoordeel van Arthur Petersen bestaat geen volledige consensus op alle onderdelen, aldus de Afdeling advisering.⁶⁴ Zij ziet – alles bijeengenomen – niet geringe risico's dat in rechte zal worden geoordeeld dat het buiten beschouwing laten van depositiebijdragen die onder de ondergrens van 1 mol/ha/jaar blijven, buiten toepassing moet worden gelaten, omdat deze ondergrens de toets aan artikel 6 lid 3 Hrl niet kan doorstaan.⁶⁵

Dat de Afdeling advisering niet geringe risico's ziet, zal gelet op het voorgaande niet verbazen. Ik vind het dan ook verstandig om eerst de juridische houdbaarheid van de rekenkundige ondergrens te laten beoordelen door de Afdeling, voordat deze generiek wordt ingevoerd (zie hierna). Onduidelijk is evenwel of het kabinet-Jetten dit voornemen van het kabinet-Schoof gestand zal doen.⁶⁶ Mocht dat het geval zijn, dan lijkt het mij – gelet op onder meer de rechtspraak van het BVerwG en de kritiek daarop (zie par. 4.1) – wenselijk dat de Afdeling in dat kader prejudiciële vragen stelt aan het Hof. In dat geval zouden bijvoorbeeld ook prejudiciële vragen kunnen worden gesteld over het hiervoor besproken Duitse 'stikstofrecht en -beleid'.⁶⁷ Aan gezien uit de rechtspraak van het Hof volgt dat een prejudiciële procedure moet gaan over 'werkelijke geschillen', moet de desbetreffende Natura 2000-activiteit dan wel óók stikstofdepositie veroorzaken op een of meerdere in Duitsland gelegen Natura 2000-gebieden.⁶⁸ De mogelijke gevolgen daarvan moeten dan volgens het Duitse

64 Voor een samenvatting van de uitkomsten van de *peerreview* van het expertoordeel zij verwezen naar het verzoek om voorlichting, zie *Kamerstukken II* 2024/25, 35334, nr. 356, p. 5-7.

65 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25, 35334, nr. 393, p. 11-13.

66 In het Coalitieakkoord 'Aan de slag' wordt enkel gesteld dat bij een gebleken geborgd reductiepakket zo snel mogelijk een juridisch houdbare, rekenkundige ondergrens wordt ingevoerd. Zie 'Aan de slag. Bouwen aan een beter Nederland. Coalitieakkoord 2026-2030. D66, VVD en CDA'; Bijlage bij *Kamerstukken II* 2025/26, 36848, nr. 31, p. 20.

67 Zie in dit verband ook mijn annotatie bij ABRvS 27 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3578, *AB* 2018/139, i.h.b. punt 4 en Ch.W. Backes, 'Een plicht tot rechtsvergelijkende motivering? Over de vraag hoe bestuursrechters omgaan met de interpretatie van EU-recht door hun buitenlandse collega's', in: A.T. Marseille e.a. (red.), *Behoorlijk bestuursprocesrecht (De Waard-bundel)*, Den Haag: BJu 2015, p. 313-329.

68 Vaste jurisprudentie is dat stikstofdeposities op in andere landen gelegen Natura 2000-gebieden moeten worden beoordeeld conform het juridisch kader van het desbetreffende land. Zie onder meer de in de vorige voetnoot genoemd uitspraak. Recent is echter het 'Afsprakenkader tussen Vlaanderen en Nederland' gepubliceerd. Zie: www.onslevendlandschap.nl/documenten/2026/02/16/afsprakenkader-tussen-vlaanderen-en-nederland-inzake-informatie-uitwisseling-over-en-advies-in-projecten-met-grensoverschrijdende-effecten-te-wijten-aan-stikstofdepositie-op-natura-2000-gebieden (laatstelijk geraadpleegd op 1 maart 2026). Hieruit volgt dat één juridisch kader wordt gehanteerd, dus ofwel het Nederlandse ofwel het Vlaamse, afhankelijk van de locatie van de activiteit in kwestie. Ik heb geen vergelijkbare afspraken kunnen vinden m.b.t. effecten op in Duitsland gelegen Natura 2000-gebieden. Vandaar dat ik aanneem dat daarvoor voornoemde jurisprudentie blijft gelden. Zie nader over de

recht en beleid worden beoordeeld. De vraag is echter of een geschikte ‘grensoverschrijdende casus’ (eenvoudig) kan worden gevonden, vooral omdat de stikstofdepositie van de activiteit in kwestie op enig Nederland Natura 2000-gebied volgens de meest recente versie van het expertoordeel van Arthur Petersen onder de 0,5 mol/ha/jaar moet blijven. Hierdoor vallen naar alle waarschijnlijkheid veel ‘grote emissiebronnen’, die ook op aanzienlijke afstand van de bron stikstofdepositie veroorzaken, af. Overigens besef ik goed dat een prejudiciële procedure veel tijd in beslag neemt en dat moet worden afgewacht of het Hof daadwerkelijk klare wijn schenkt. Het grote belang dat gemoeid is met zekerheid over de juridische houdbaarheid van een rekenkundige ondergrens weegt wat mij betreft echter zwaarder.

Een andere vraag is of de rekenkundige ondergrens wettelijk moet worden verankerd als de Afdeling oordeelt dat deze juridisch houdbaar is. Dat is mijns inziens niet strikt noodzakelijk. De rekenafstand van 25 km is bijvoorbeeld evenmin wettelijk verankerd. In mijn ogen zou kunnen worden volstaan met het wijzigen van de instellingen van AERIUS, in die zin dat louter deposities die niet onder de rekenkundige ondergrens blijven als rekenresultaat worden weergegeven. Voor de inzichtelijkheid van het gebiedsbeschermingsrecht en daarmee voor de rechtszekerheid zou het echter beter zijn als de rekenkundige ondergrens wél wordt verankerd in de regelgeving. Zo zou in artikel 11.17 Bal kunnen worden neergelegd dat – wat stikstofdepositie betreft – significante gevolgen kunnen worden uitgesloten als de stikstofdepositie die een bepaalde activiteit veroorzaakt onder de van toepassing zijnde rekenkundige ondergrens blijft. Voornoemd artikel is nog ‘leeg’, omdat het eerder voorziene artikel 11.17 Bal is komen te vervallen door het sneuvelen van de voormalige bouwvrijstelling.⁶⁹

Een dergelijke verankering is in mijn ogen echter alléén van toegevoegde waarde als tegelijkertijd wordt besloten om de tot 1 januari 2020 bestaande ‘verslechteringsvergunning’ weer tot leven te wekken.⁷⁰ In die zin dat ook voor activiteiten die ‘slechts’ negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden (kunnen) hebben, zoals een stikstofdepositie van $\geq 0,01$ en $< 0,5$ mol/ha/jaar, weer een vergunning is vereist.⁷¹ Die vergunning kan in dat geval – voor zover het de depositie van stikstof betreft – worden verleend, hetgeen zal moeten worden neergelegd in een beoordelingsregel

eisen met betrekking tot een prejudiciële procedure S. Prechal & R.J.G.M. Widdershoven (red.), *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2025, i.h.b. p. 399-401.

69 Zie ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159. Zie ook *Stb.* 2023, 298, p. 109-110.

70 Vgl. R. Olivier & E.A.G. Kortstam, ‘Het wetsvoorstel versnelling stikstofdoelstellingen en vergunningplicht intern salderen: een zegen voor de mensheid?’, *JM* 2023/86.

71 Hierbij zou het om een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit kunnen gaan, maar dan moet wel de definitie van ‘Natura 2000-activiteit’ in de bijlage bij artikel 1.1 Ow worden aangepast. Verder is van belang dat in AERIUS ook stikstofdeposities die onder de rekenkundige ondergrens blijven als rekenresultaat worden weergegeven.

die in par. 8.6.1 Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) wordt opgenomen. Ik kom hierop, omdat een vergunning een initiatiefnemer daadwerkelijk rechtszekerheid biedt. Een vergunning kan immers een referentiesituatie opleveren.⁷² Hoewel vaak wordt gesteld dat een vergunningplicht een ‘zwaar middel’ is, wegen voornoemde voordelen mijns inziens zwaarder dan de nadelen. Ter afsluiting wil ik dan ook een lans breken voor het opnieuw invoeren van de ‘verslechteringsvergunning’ in combinatie met een verankering van de rekenkundige ondergrens in het Bal en het Bkl. Uiteraard mits deze juridisch houdbaar wordt bevonden door de Afdeling. Voor het overige is er vanuit het gebiedsbeschermingsrecht bezien wat mij betreft geen reden om het voorzorgsbeginsel (nog) steviger wettelijk te verankeren.

72 Zie in dit verband o.a. ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2898 (‘bevestiging PAS-melding is géén besluit’) en ABRvS 3 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4231 (‘met een positieve weigering wordt geen toestemming verleend voor een activiteit en daaraan kan dus geen referentiesituatie worden ontleend’).

5 Voorkomen is beter dan genezen: het voorzorgs- beginsel bij flora- en fauna-activiteiten

Sander Kole¹

*Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet is in het Besluit activiteiten leef-
omgeving een zorgplicht voor flora- en fauna-activiteiten opgenomen. Voornoemde
zorgplicht vormt de opvolger van de verplichtingen die eerder waren gecodificeerd
in artikel 1.11 van de Wet natuurbescherming. De vraag is hoe deze zorgplicht voor
flora- en fauna-activiteiten moet worden uitgelegd en toegepast en in hoeverre die
voldoet aan de eisen van het Unierechtelijke voorzorgsbeginsel.*

1 Inleiding

In juli 2025 heeft het college van gedeputeerde staten van de provincie Utrecht na een lange procedure een omgevingsvergunning verleend voor het doden van wolf ‘Bram’ die in verband werd gebracht met meerdere bijtincidenten met mensen en huisdieren in Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug.² Uiteindelijk is het pas in december 2025 gelukt om de wolf af te schieten. In de politiek, de samenleving en in de media bestond onrust en onbegrip over het verloop van de vergunningprocedure en de lange tijd die nodig was om de wolf te doden.³ Daarvoor bestaan verschillende (mogelijke) verklaringen. Wolven hebben een groot territorium en verplaatsen zich doorlopend over grote afstanden.⁴ Dat het in de praktijk niet eenvoudig is om een wolf of andere dieren te doden heeft ook te maken met de (maatwerk)voorschriften die aan omgevingsvergunningen worden verbonden met betrekking tot de locatie, het tijdstip en de middelen waarmee de wolf mag worden geschoten.⁵ De voornoemde strikte eisen vormen een uitwerking van het Unierechtelijke voorzorgsbeginsel.

Voornoemd beginsel speelt een belangrijke rol in het Europese milieurecht en is gecodificeerd in artikel 191 lid 2 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU). In de ‘Richtsnoeren inzake de strikte bescherming van diersoorten van communautair belang uit hoofde van de habitatrichtlijn (2021/C 496/01)’

1 Mr. dr. S.D.P. (Sander) Kole is werkzaam als universitair hoofddocent algemeen bestuursrecht en omgevingsrecht bij de Open Universiteit.

2 www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl/Documenten/Memorandum-Uitspraak-inzake-omgevingsvergunning-afschot-wolf.pdf.

3 Illustratief is www.ad.nl/binnenland/drie-afschotvergunningen-maar-na-maanden-is-er-nog-geen-enkele-wolf-afgeschoten-hoe-kan-dat~ad45c422/.

4 Een in Park de Hoge Veluwe gezenderde wolf legde in drie maanden tijd een afstand van ruim 2.500 km af. Zie www.wur.nl/nl/nieuws/wolf-beweging-eerste-gps-wolf-legt-enkele-maanden-meer-dan-2500-km-af.

5 Rb. Midden-Nederland (Vzr.) 27 juli 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:4030 (Omgevingsvergunning doden Wolf).

heeft de Europese Commissie expliciet bepaald dat bij de uitleg en toepassing van de Habitatrichtlijn rekening moet worden gehouden met het voorzorgsbeginsel. Ingevolge de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof) is het voorzorgsbeginsel van toepassing op de verplichtingen die voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn.⁶

Bij de totstandkoming van de Omgevingswet (hierna: Ow) is stilgestaan bij de uitleg en toepassing van verschillende (relevante) internationale milieubeginselen. Het voorzorgsbeginsel is een van die beginselen waarbij opvalt dat de wetgever het afwisselend heeft over voorzorg en het voorzorgsbeginsel. Het lijkt daarbij niet altijd over precies hetzelfde te gaan. Afgaande op de parlementaire geschiedenis van de Omgevingswet dienen de bevoegde gezagen het voorzorgsbeginsel ‘mee te nemen’ bij de beoordeling van aanvragen voor een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit. Het voorzorgsbeginsel kan onder meer een rol spelen bij het treffen van (eventuele) preventieve maatregelen.⁷

Daarnaast heeft de Nederlandse wetgever ervoor gekozen om het voorzorgsbeginsel expliciet te codificeren door middel van zorgplichten.⁸ Naast de algemene zorgplichten van artikel 1.6 en 1.7 Ow – eenieder draagt voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving – betreft het onder meer de specifieke zorgplicht voor flora- en fauna-activiteiten (art. 11.27 Bal). De vraag kan worden gesteld of deze zorgplicht een correcte implementatie vormt van het voorzorgsbeginsel en op welke manier de zorgplichten in voorkomende gevallen moet worden toegepast.

In deze bijdrage wordt de uitleg en toepassing van het voorzorgsbeginsel in het Nederlandse soortbeschermingsrecht onderzocht, met name in relatie tot de specifieke zorgplicht voor flora- en fauna-activiteiten. Het Unierechtelijke voorzorgsbeginsel fungeert daarbij als vertrek- en ankerpunt. De vraag is of de zorgplicht voor flora- en fauna-activiteiten een correcte implementatie vormt van het voorzorgsbeginsel.

Voor dat doel zal de inhoud, de uitleg en de toepassing van het Unierechtelijke voorzorgsbeginsel worden geanalyseerd (par. 2). Vervolgens wordt onderzocht op welke manier voornoemd beginsel sinds de inwerkingtreding van het Nederlandse soortenbeschermingsrecht is gecodificeerd. In dat kader wordt onderzocht of de zorgplicht voor flora- en fauna-activiteiten voldoet aan de eisen van het Unierecht (par. 3). Het geheel wordt afgesloten met een conclusie (par. 4).

6 Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (gecodificeerde versie), *PB L* 20 van 26.1.2010 en Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, *PB L* 206 van 22.07.1992.

7 *Stb.* 2018, 293, p. 689-690 en 518-525.

8 *Stb.* 2018, 293, p. 689-690.

2 De uitleg en toepassing van het Unierechtelijke voorzorgsbeginsel

Het voorzorgsbeginsel vormt een van de belangrijkste beginselen van het (inter)nationale milieurecht en kent verschillende verschijningsvormen.⁹ Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag – voldoet de zorgplicht voor flora- en fauna-activiteiten aan het Unierechtelijke voorzorgsbeginsel? – is artikel 191 lid 2 VWEU het logische vertrek- en ankerpunt. In voornoemde bepaling wordt een aantal rechtsbeginselen genoemd waarop het Unierechtelijke milieubeleid dient te berusten. In het VWEU is die verplichting als volgt geformuleerd:

‘De Unie streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio’s van de Unie. Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt [...]’

Deze bepaling, die is opgenomen in het derde deel van het VWEU, is niet alleen van toepassing op het beleid en het intern optreden van de EU, maar ook op de uitleg en toepassing op de Vogel- en de Habitatrichtlijn. De verplichting voor de lidstaten om het voorzorgsbeginsel toe te passen volgt uit het richtsnoer van de Europese Commissie inzake de strikte bescherming van diersoorten van communautair belang. In dit in 2021 gepubliceerde richtsnoer wordt uitvoerig ingegaan op de uitleg en toepassing van de verbodsbepalingen en derogatiebepalingen van artikel 12 en 16 Habitatrichtlijn.¹⁰ Ingevolge de jurisprudentie van het Hof is het toepassingsbereik ruim en strekt zich uit tot de uitleg en toepassing van verplichtingen die voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn.¹¹ Een complicerende factor daarbij is dat in het Unierecht een definitie en/of regels met betrekking tot de toepassing van het voorzorgsbeginsel ontbreken. Op basis van de uitvoerige jurisprudentie van het Hof en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) dient het voorzorgsbeginsel te worden toegepast bij de ecologische beoordeling van activiteiten met (mogelijke) verslechterende effecten of significante gevolgen op habitats en soorten. Dit met inbegrip van de verplichting om maatregelen te treffen – doen en nalaten – om (mogelijke) verslechterende effecten of significante gevolgen te voorkomen en/

9 Uitvoerig hierover A. Trouwborst, ‘De harde kern van het voorzorgsbeginsel’, *M en R* 2007, p. 198 e.v.

10 Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie. Richtsnoeren inzake de strikte bescherming van diersoorten van communautair belang uit hoofde van de habitatrichtlijn*, Brussel, december 2021, *Pb. EU*, C-496/1.

11 HvJ EU 4 maart 2021, ECLI:EU:C:2021:166 (Föreningen Skydda Skogen) punten 38 en 60, HvJ EU 16 juli 2020, ECLI:EU:C:2020:580 (WWF Italia Onlus e.a.), punt 48, HvJ EU 23 april 2020, ECLI:EU:C:2020:291 (Voorjaarsjacht Eidereend Finland), punt 91 en HvJ EG 7 september 2004, ECLI:EU:C:2004:482 (Kokkelvisserij), punten 44, 57-58.

of te beperken.¹² Bij het opstellen van een ecologische beoordeling dient gebruik te worden gemaakt van de ‘beste wetenschappelijke kennis ter zake’.¹³

Het voorzorgsbeginsel wordt op vergelijkbare wijze toegepast bij het beoordelen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het opzettelijk vangen en/of doden van een beschermd dier. Net als in het gebiedsbeschermende recht is het verplicht om op basis van de ‘beste wetenschappelijke kennis ter zake’ te onderzoeken wat de mogelijke effecten zijn op de staat van instandhouding van de desbetreffende soort.¹⁴ Op basis van de recente jurisprudentie van het Hof – bijvoorbeeld aangaande de bescherming van de wolf – is de voorgaande verplichting van toepassing op strikt beschermde en beschermde diersoorten.¹⁵ De verlening van een omgevingsvergunning mag niet ten koste gaan van de staat van instandhouding van een soort. Indien noodzakelijk moeten daartoe preventieve maatregelen worden getroffen. Als gevolg daarvan komt in de praktijk het (oorspronkelijke) onderscheid tussen het voorzorgen- en preventiebeginsel te vervallen.¹⁶

3 Het voorzorgsbeginsel en specifieke zorgplichten in het Nederlandse omgevingsrecht

3.1 Het voorzorgsbeginsel en de Omgevingswet

Bij de totstandkoming van de Omgevingswet heeft de regering er bewust van afgezien om relevante beginselen van milieubeleid, waaronder het voorzorgsbeginsel, te implementeren. Het belang van de beginselen van het milieubeleid werd erkend, maar wegens het ontbreken van een expliciete verplichting daartoe werd implementatie in het Nederlandse omgevingsrecht van de hand gewezen.¹⁷ Dit ondanks het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State om milieubeginselen, waaronder het voorzorgsbeginsel, juist wél expliciet in de Omgevingswet te codificeren.¹⁸ Naar de mening van de regering gaven de Omgevingswet en de bijbehorende beginselen van behoorlijk bestuur ‘uitdrukking’ aan de beginselen van het milieubeleid en kon daarmee worden volstaan. Desondanks zijn als gevolg van gewijzigde politieke en beleidsmatige inzichten de beginselen van het milieubeleid later alsnog verankerd

12 Zie bijv. HvJ EG 30 januari 2002, ECLI:EU:C:2002:60 (Commissie / Griekenland).

13 HvJ EG 7 september 2004, ECLI:EU:C:2004:482 (Kokkelvisserij), punt 61.

14 *Richtsnoeren inzake de strikte bescherming van diersoorten van communautair belang*, p. 52-53 en 57-58. In dat kader wordt expliciet verwezen naar HvJ EU 10 oktober 2019, ECLI:EU:C:2019:851 (Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola).

15 HvJ EU 29 juli 2024, ECLI:EU:C:2024:656 (Wolvenplan Spanje), HvJ EU 12 juni 2025, ECLI:EU:C:2025:1029 (Wolvenplan Estland) en Rb. Midden-Nederland 23 juli 2025, ECLI:RBMNE:2025:4030 (Omgevingsvergunning doden wolf).

16 In vergelijkbare zin A. Trouwborst, ‘De harde kern van het voorzorgsbeginsel’, *M en R* 2007, p. 198 en 205.

17 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 37.

18 *Kamerstukken II* 2023/14, 33962, nr. 4, p. 2, 17 en 34.

in de Omgevingswet en de bijbehorende algemene maatregelen van bestuur. In artikel 3.3 Ow werd expliciet de verplichting opgenomen om bij het opstellen van een omgevingsvisie rekening te houden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Daarnaast werd naar aanleiding van het amendement-De Vries/Dik-Faber aan de Omgevingswet artikel 23.6 toegevoegd.¹⁹ Ingevolge die bepaling moet in de nota van toelichting bij algemene maatregelen van bestuur – te weten het Omgevingsbesluit, het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal), het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl) en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), worden gemotiveerd op welke wijze rekening is gehouden met de beginselen van milieubeleid die zijn opgenomen in artikel 191 lid 2 VWEU.

Voor het Bal is deze verplichte motivering opgenomen in paragraaf 20.3.2 (Begin-selen van het EU-milieubeleid) in de nota van toelichting bij dit besluit.²⁰ De wet-gever stelt in de eerste plaats dat de beginselen van het milieubeleid een rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van de EU-richtlijnen en dat die richtlijnen zijn geïmplementeerd in het Bal. In de tweede plaats wordt gewezen op het feit dat het bij het opstellen van een omgevingsvisie ingevolge artikel 3.3 Ow verplicht is om rekening te houden met de beginselen van milieubeleid. De wetgever stelt dat de inhoud van de omgevingsvisies bepalend is voor de toekomstige keuzes met betrekking tot het beleid, de wet- en regelgeving en de besluiten, zoals omgevingsvergunningen, die in het kader van de regulering van activiteiten in de fysieke leefomgeving worden genomen. De beginselen van het milieubeleid, waaronder het voorzorgsbeginsel, worden door de wetgever aangemerkt als een richtsnoer en dienen een functie te vervullen die vergelijkbaar is met redelijkheid en billijkheid, het gelijkheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel.²¹ Voor het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen wordt expliciet gesteld dat deze algemeen zijn verwoord en om die reden in principe van toepassing zijn op het gehele Nederlandse omgevingsrecht.²²

Wat betreft de uitleg en toepassing van het voorzorgsbeginsel in relatie tot de regels die in het Bal zijn opgenomen, haakt de regering aan bij de (letterlijke) omschrijving van de Europese Commissie van dit beginsel:

‘Het voorzorgsbeginsel houdt in dat de overheid maatregelen kan nemen als er gegronde redenen zijn om te vrezen dat activiteiten negatieve gevolgen (*SK: op de fysieke leefomgeving*) kunnen hebben, maar de beschikbare wetenschappelijke gegevens nog geen uitvoerige risico-evaluatie mogelijk maken.’²³

19 *Kamerstukken II* 2014/15, 33962, nr. 158.

20 *Stb.* 2018, 293, Bal, p. 689 e.v.

21 *Stb.* 2018, 293, Bal, p. 689-690.

22 *Stb.* 2018, 293, Bal, p. 689-690.

23 De wetgever ontleent deze formulering aan de Mededeling van de Europese Commissie (d.d. 2 februari 2000) inzake het voorzorgsbeginsel, COM (2000), 1.

Daarnaast legt de regering in de nota van toelichting – en dat is relevant in kader van dit onderzoek – een expliciete relatie tussen het voorzorgsbeginsel en de uitleg en toepassing van de specifieke zorgplichten die zijn opgenomen in het Bal. Kort gezegd wordt gesteld dat het voorzorgsbeginsel soms van betekenis kan zijn voor de toepassing van een specifieke zorgplicht. In tegenstelling tot het voorzorgsbeginsel ‘an sich’ worden zorgplichten door de wetgever wel als rechtsregels aangemerkt op basis waarvan het voor initiatiefnemers van activiteiten in de fysieke leefomgeving verplicht is om in voorkomende gevallen een bepaalde mate van zorg te betrachten.²⁴ Afgaande op de inhoud van de nota van toelichting wordt in dat kader onder meer bedoeld op de uitleg en toepassing van de specifieke zorgplicht voor een flora- en fauna-activiteit (art. 11.27 Bal).²⁵ In paragraaf 3.1 van de nota van toelichting op het Bal staat de wetgever uitvoerig stil bij de doelstellingen en het toepassingsbereik van de verschillende specifieke zorgplichten.²⁶

3.2 De zorgplicht vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet

De codificatie en de toepassing van een specifieke zorgplicht voor flora- en fauna-activiteiten in het Nederlandse omgevingsrecht is niet nieuw. In het recente verleden waren vergelijkbare verplichtingen opgenomen in artikel 2 van de Flora- en faunawet en tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet in artikel 1.11 van de Wet natuurbescherming (hierna Wnb). Laatstgenoemde zorgplicht had zowel betrekking op Natura 2000-activiteiten alsmede op flora- en fauna-activiteiten en was als volgt geformuleerd:

‘Een ieder neemt voldoende zorg in acht voor Natura 2000-gebieden, bijzondere nationale natuurgebieden en voor in het wild levende dieren en planten en hun directe leefomgeving’.²⁷

Voorname verplichting was van toepassing op een ieder die wist of redelijkerwijs kon vermoeden dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen konden worden veroorzaakt voor een Natura 2000-gebied, een bijzonder nationaal natuurgebied of voor in het wild levende dieren en planten.’

In dergelijke situaties was degene ‘in elk geval’ verplicht om de desbetreffende handeling achterwege te laten, indien dat redelijkerwijs niet kan worden gevergd, dan wel noodzakelijke maatregelen te treffen om nadelige gevolgen te voorkomen, of voor zover dat niet mogelijk was de nadelige gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.²⁸ De zorgplicht in de Wnb was geadresseerd op ‘een ieder’, van toepassing op ‘handelingen’ en bevatte een beknopte opsomming van maatregelen

24 Stb. 2018, 293, Bal, p. 690.

25 Andere voorbeelden van specifieke zorgplichten in het Bal zijn de zorgplicht voor Natura 2000-activiteiten (art. 11.6 Bal) en de zorgplicht voor houtopstanden (art. 11.116 Bal).

26 Stb. 2018, 293, Bal, p. 518.

27 Art. 1.11 lid 1 Wnb.

28 Art. 1.11 lid 2 Wnb.

die in voorkomende gevallen in elk geval moesten worden getroffen. Hieruit volgt dat er ook ruimte bestond om andere maatregelen te treffen om hetzelfde doel – het voorkomen of beperken van nadelige gevolgen voor planten en dieren – te realiseren en op die manier aan de eisen van het voorzorgsbeginsel te voldoen.²⁹

3.3 De zorgplicht voor flora- en fauna-activiteiten

De zorgplicht voor flora- en fauna-activiteiten is gecodificeerd in artikel 11.27 Bal en van toepassing op degene die een flora- en fauna-activiteit of een activiteit als bedoeld in artikel 11.22, lid 1, onder b tot en met g Bal, verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de belangen bedoeld in artikel 11.23 Bal. Een flora- en fauna-activiteit is een activiteit met mogelijke gevolgen voor van nature in het wild levende dieren of planten in Nederland.³⁰ Om nadelige gevolgen op van nature in het wild levende dieren of planten te voorkomen is het verplicht om a) alle maatregelen te treffen die redelijkerwijs kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen, b) voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken; en c) als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van diegene kan worden gevraagd.³¹ Artikel 11.27 lid 2 en 3 Bal bevat een uitwerking van de doelstelling en het toepassingsbereik van de zorgplicht. Hierbij springt de omvang van de toelichting op het toepassingsbereik van de zorgplicht – uitvoerig – en het veelvuldige gebruik van open termen zoals ‘nadelige gevolgen’, ‘redelijkerwijs’ en ‘onnodig’ in het oog. Het is op voorhand niet duidelijk op welke wijze de voornoemde open termen in voorkomende gevallen moeten worden uitgelegd en toegepast. Het roept de vraag op of de zorgplicht voor flora- en fauna-activiteiten voldoet aan de doelstellingen van de wetgever en of sprake is van een volwaardige implementatie van het Unierechtelijke voorzorgsbeginsel.

In de parlementaire geschiedenis van het Bal zijn ten aanzien van specifieke zorgplichten, waaronder die voor flora- en fauna-activiteiten vier doelstellingen geformuleerd.³² In de eerste plaats moet een zorgplicht bijdragen aan een beperking van gedetailleerde regels in het omgevingsrecht zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de duidelijkheid voor het bevoegd gezag en degene die een activiteit wil verrichten. De zorgplicht voor flora- en fauna-activiteiten is omvangrijk en als gevolg van het gebruik van open termen is op voorhand niet precies duidelijk wanneer deze van toepassing is. In de tweede plaats moet een zorgplicht de fysieke leefomgeving beschermen tegen nieuwe activiteiten of activiteiten die op een andere manier worden uitgevoerd, en die bij het opstellen van het Bal (nog) niet voorzienbaar waren.

29 Een analyse van de uitleg en toepassing van de oude zorgplicht is te vinden in Ch.W. Backes e.a., *Natuurbeschermingsrecht*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2017, p. 69-70.

30 Dit volgt uit de Bijlage bij art. 1.1 van de Ow jo. 11.27 lid 2 Bal.

31 Art. 11.27 lid 1 Bal en *Stb.* 2021, 22, Aanvullingsbesluit natuur omgevingsrecht, p. 230-231.

32 *Stb.* 2018, 293, Bal, p. 518.

Aan deze voorwaarde wordt voldaan aangezien het ingevolge de zorgplicht verplicht is om na te gaan of een activiteit gevolgen heeft op habitats, planten en dieren, en indien daar onduidelijkheid over bestaat, de verplichting om ecologisch onderzoek te verrichten ten einde de mogelijke nadelige gevolgen in kaart te brengen. Indien sprake is van (mogelijke) nadelige gevolgen, is het verplicht om maatregelen te treffen om dergelijke gevolgen te voorkomen of te beperken.³³ In de derde plaats moet een zorgplicht uitsluitel verschaffen over hoe gehandeld moet worden in gevallen waarin vanwege verschillen in de fysieke leefomgeving een algemene regel niet kan worden gekwantificeerd. De nota van toelichting bevat een voorbeeld van een lozing op het riool die op basis van algemene regels is toegestaan, maar waarbij het de verantwoordelijkheid is van de initiatiefnemer van een nieuwe activiteit om na te gaan of de capaciteit van het riool ter plaatse berekend is op de uitbreiding van de hoeveelheid lozingen.³⁴ In de zorgplicht voor flora- en fauna-activiteiten ontbreekt een expliciete regel voor als een vergelijkbare situatie zich voordoet bij van nature in het wild levende dieren of planten in Nederland. Tot slot dient een zorgplicht een maatstaf te bevatten over hoe te handelen in bijzondere situaties. Daaronder wordt verstaan de situatie waarin de fysieke leefomgeving (tijdelijk) extra of aanvullende bescherming nodig heeft. In die modaliteit is wel voorzien door de wetgever. In voorkomende gevallen moeten passende preventieve maatregelen worden getroffen om nadelige gevolgen te voorkomen, en moet tijdens en na de realisering van de passende maatregelen worden nagegaan of die het beoogde effect hebben. Het is verplicht om de activiteit te staken indien de nadelige gevolgen niet kunnen worden voorkomen. Indien het staken van de activiteit redelijkerwijs niet meer mogelijk is, bestaat de verplichting om passende herstelmaatregelen te treffen.³⁵

Ingevolge het voorzorgsbeginsel gaat het erom dat: a) de overheid maatregelen kan nemen als er gegronde redenen zijn om te vrezen dat activiteiten negatieve gevolgen kunnen hebben, maar de beschikbare wetenschappelijke gegevens nog geen uitvoerige risico-evaluatie mogelijk maken, en b) de bevoegde nationale autoriteiten, op basis van de benodigde ecologische beoordeling van de (mogelijke) nadelige gevolgen, slechts toestemming geven voor een activiteit wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat of de mogelijke effecten van het uitvoeren van de activiteit niet ten koste gaat van de staat van instandhouding van de desbetreffende soort.

De huidige zorgplicht voor flora- en fauna-activiteiten voldoet aan de hiervoor genoemde eisen. Indien er aanwijzingen bestaan dat een bepaalde activiteit (mogelijk) nadelige gevolgen heeft op van nature in het wild levende planten en dieren in Nederland is het verplicht om te onderzoeken of dergelijke gevolgen op basis van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten.³⁶ Indien dat niet mogelijk is, moeten

33 Het voorgaande volgt uit art. 11.27 lid 2 sub a-c Bal.

34 *Stb.* 2018, 293, Bal, p. 519-520.

35 Art. 11.27 lid 2 sub c-f Bal en *Stb.* 2021, 22, Aanvullingsbesluit natuur omgevingsrecht, p. 232.

36 Art. 11.27 lid 2 sub b Bal.

er – kort gezegd – maatregelen worden getroffen om die (mogelijke) nadelige gevolgen te voorkomen.³⁷ Om aan de eis van objectieve gegevens te voldoen, zal in de regel ecologisch onderzoek moeten worden verricht. Afgaande op de tekst in het Bal betreft het soorten die onder het beschermingsregime van de Vogel- of Habitatrichtlijn vallen, alsmede de overige soorten die op basis van het Nederlandse omgevingsrecht moeten worden beschermd.³⁸ Het toepassingsbereik van de zorgplicht strekt zich uit tot de voor die soorten belangrijke habitats en leefgebieden. Afgaande op het oogmerk, de inhoudelijke eisen en het toepassingsbereik vormt de zorgplicht voor flora- en fauna-activiteiten een adequate implementatie van het voorzorgsbeginsel in het Nederlandse omgevingsrecht. Dit was eerder, ondanks de afwijkende opzet en bewoordingen, ook het geval met de zorgplicht van artikel 1.11 Wnb die tot 1 januari 2024 van toepassing was.³⁹

Zoals gezegd bevat de zorgplicht voor flora- en fauna-activiteiten veel open termen zoals ‘nadelige gevolgen’, ‘redelijkerwijs’, ‘objectieve gegevens’ en ‘alle passende preventieve maatregelen’. In hoeverre de zorgplicht in een concrete situatie wordt toegepast, is afhankelijk van de uitleg en toepassing van die open termen. Als gevolg daarvan kan in de praktijk onduidelijkheid bestaan of de zorgplicht op een bepaalde activiteit van toepassing is, de wijze waarop de eisen in de zorgplicht moeten worden ingevuld alsmede de vraag of het bevoegd gezag in voorkomende gevallen handhavend dient op te treden.⁴⁰ In het verleden deed een dergelijke situatie zich voor bij de uitleg en toepassing van artikel 1.11 Wnb waarin vergelijkbare open termen waren opgenomen.

3.4 Intermezzo: de uitleg en toepassing van de zorgplicht van artikel 1.11 Wnb

Een analyse van de uitleg en toepassing van artikel 1.11 Wnb kan inzicht verschaffen met betrekking tot de (mogelijke) problemen die kunnen optreden bij de toepassing van de huidige zorgplicht voor flora- en fauna-activiteiten. Dat is onder meer mogelijk op basis van een Afdelingsuitspraak in de zogenoemde IsoSun-zaak. Gedeputeerde staten van Utrecht (hierna: het college) had aan het isolatiebedrijf IsoSun een last onder dwangsom opgelegd om een herhaling van de overtreding van de zorgplicht van artikel 1.11 Wnb te voorkomen.⁴¹ De inzet van het juridische geschil betrof de vraag of het eenmalig uitvoeren van endoscopisch onderzoek in de spouwmuur

37 Art. 11.27 lid 2 sub c Bal.

38 Het betreft kort gezegd de beschermingsregimes van art. 11:37 Bal (Vrl-soorten), art. 11:46 Bal (Hrl-soorten) en art. 11:54 Bal (overige soorten).

39 In vergelijkbare zin L. Boerema, ‘Zorgplicht maar dan anders: de specifieke zorgplichten voor natuur in de Omgevingswet’, *NBR* 2020/273, par. 2 en F. Tonnaer, ‘Zorgplicht: omgevingsrechtelijk instrument van de toekomst?’, *TO* 2019/3, p. 88.

40 Zie ook *Zorgplicht maar dan anders*, par. 9.1 en C.W. Backes e.a., *Natuur in de Omgevingswet*, Den Haag: Boom 2024, p. 309-320.

41 ABRvS 2 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2969 (Ecologisch onderzoek vleermuizen).

van woningen en een eenmalige inspectieronde voldoende waren om de aanwezigheid van beschermde vleermuizen uit te sluiten. Naar de mening van het college was dat niet het geval en handelde het isolatiebedrijf bij de verduurzaming van woningen in strijd met de zorgplicht van artikel 1.11 lid 2 Wnb omdat er ‘niet de noodzakelijke maatregelen waren getroffen om nadelige gevolgen voor de vleermuis te voorkomen’. Voornoemde eis was de voorganger van de huidige eis om alle passende preventieve maatregelen te treffen om nadelige gevolgen te voorkomen.⁴² In hoger beroep kwam de Afdeling tot het oordeel dat het college terecht had geconcludeerd dat in dit geval niet aan de zorgplicht van artikel 1.11 Wnb was voldaan. Dat oordeel werd als volgt geformuleerd:

‘Naar het oordeel van de Afdeling heeft IsoSun met haar werkwijze niet de noodzakelijke maatregelen getroffen om nadelige gevolgen voor de vleermuis te voorkomen, omdat het eenmalig uitvoeren van een beperkt endoscopisch onderzoek in de betrokken spouwmuren en het lopen van een ronde om de betreffende woning onvoldoende is om de aanwezigheid van vleermuizen uit te sluiten.’

[...]

‘In de kennisdocumenten is aangegeven dat bij twijfel over de aanwezigheid van vleermuizen in ieder geval een quickscan nodig is. IsoSun heeft niet aangegeven dat zij geen twijfel had over de afwezigheid van vleermuizen. De door haar gehanteerde werkwijze is niet voldoende om de afwezigheid van vleermuizen te onderbouwen. Indien op basis van de resultaten van de quickscan een nader ecologisch onderzoek nodig is, dient dat blijkens het Vleermuisprotocol op verschillende momenten gedurende het jaar plaats te vinden. IsoSun heeft deze documenten niet geraadpleegd voorafgaande aan het uitvoeren van de na-isolatiwerkzaamheden en heeft ook geen deskundige geraadpleegd over eventueel te treffen noodzakelijke maatregelen. Hiermee is IsoSun tekort geschoten in de op haar rustende onderzoeksplicht.’⁴³

Het vorenstaande fragment laat zien dat het in voorkomende gevallen complex is of kan zijn om vast te stellen of de zorgplicht in een bepaalde situatie van toepassing is. Daarnaast laat deze casus zien dat aan de benodigde ecologische onderbouwing (objectieve gegevens) strikte eisen worden gesteld. Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet werd in de praktijk regelmatig de kwaliteit van ecologisch onderzoek ter discussie gesteld. Het betrof in de regel situaties waarin (mogelijk) sprake was van strijd met de algemene verbodsbepalingen van artikel 3.1 en/of artikel 3.5 Wnb⁴⁴ en de vraag of het mogelijk was om voor dat doel een vrijstelling of ontheffing te

⁴² Art. 11.27 lid 2 onder d Bal.

⁴³ ABRvS 2 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2969 (Ecologisch onderzoek vleermuizen), r.o. 9.2 en 9.3.

⁴⁴ Naar huidig recht de verbodsbepalingen van art. 11.37 (Vogelrichtlijnsoorten) en art. 11.46 (Habitatrichtlijnsoorten).

verlenen.⁴⁵ In de onderhavige procedure vormt niet de mogelijke overtreding van artikel 3.5 Wnb maar de overtreding van de zorgplicht van artikel 1.11 Wnb de juridische grondslag voor het handhavend optreden door het college. Dat is opvallend omdat mij uit de praktijk niet veel gevallen bekend zijn waarin deze zorgplicht voor dat doel werd toegepast. Om die reden is er ook weinig jurisprudentie over de toepassing van deze zorgplicht beschikbaar.⁴⁶ Vanwege de onduidelijkheden met betrekking tot de uitleg en toepassing van artikel 1.11 Wnb heb ik eerder voorgesteld om de zorgplicht af te schaffen en in plaats daarvan in voorkomende gevallen handhavend op te treden op basis van de verbodsbepalingen van artikel 3.5 e.d. Wnb.⁴⁷

3.5 De zorgplicht voor flora- en fauna-activiteiten in de jurisprudentie

De vraag is of die hiervoor geconstateerde uitvoeringsproblemen zich ook (kunnen) voordoen bij de uitleg en toepassing van de zorgplicht voor flora- en fauna-activiteiten. Tot dusver is er weinig jurisprudentie beschikbaar met betrekking tot de uitleg en toepassing van de zorgplicht voor flora- en fauna-activiteiten.⁴⁸ Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 zijn voor zover mij bekend vijf uitspraken verschenen die (deels) betrekking hebben op de uitleg en toepassing van de zorgplicht voor flora- en fauna-activiteiten.⁴⁹ Hierna wordt kort ingegaan op die individuele zaken en op de betekenis van die zaken voor de uitleg en toepassing van de zorgplicht voor flora- en fauna-activiteiten.

De uitspraken van de rechtbanken Midden-Nederland en Noord-Nederland inzake het *Recreatiecentrum De Thijmse Berg* en de *Groningse dassenburcht* hebben betrekking op de uitleg van ‘nadelige gevolgen’ in de zin van artikel 11.27 lid 1 Bal.

45 Naar huidig recht een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit. De rechtsfiguren ontheffing (een toestemming voor een individuele activiteit) en vrijstelling (een generieke toestemming voor een bepaalde categorie van activiteiten) zijn onder de Ow komen te vervallen.

46 Een van de weinige voorbeelden hiervan is een controverser tussen het bevoegd gezag en de exploitant van een groot recreatiegebied aan de rand van Leeuwarden. Zie Rb. Noord-Nederland 19 juli 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:3000 (Groene Ster Leeuwarden) en Rb. Noord-Nederland 14 april 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:1680 (Groene Ster Leeuwarden).

47 S.D.P. Kole, ‘Liever kwijt dan rijk: de zorgplichtbepaling van artikel 1.11 Wet natuurbescherming’, *AA* 2023/84.

48 Betreft de stand van zaken per januari 2026. Ik heb dit onderzocht door in de website van rechtspraak.nl de uitspraken van de bestuursrechters te doorzoeken. Daarbij is gebruikgemaakt van de zoektermen ‘artikel 11.27 Bal’, ‘zorgplicht’ en ‘flora- en fauna-activiteiten’.

49 Dit betreft de volgende uitspraken: Rb. Midden-Nederland 13 augustus 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:4910 (Recreatiecentrum De Thijmse Berg), Rb. Gelderland (Vzr.) 18 februari 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1311 (Kerkuil Gelderland), Rb. Noord-Nederland (Vzr.) 12 juni 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:2278 (Dasburcht Groningen) en Rb. Gelderland (Vzr.) 2 oktober 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:8229 (Wolf Lunteren).

De uitleg en toepassing van dit begrippenpaar is in voorkomende gevallen bepalend voor het toepassingsbereik van de zorgplicht voor flora- en fauna-activiteiten. De rechtbank Midden-Nederland geeft onder verwijzing naar de parlementaire geschiedenis van de Omgevingswet aan ‘nadelige gevolgen’ een strikte uitleg en concludeert dat een bestuursorgaan alleen op basis van de zorgplicht handhavend kan optreden indien a) sprake is van evidente strijd met het bepaalde in artikel 11.27 Bal, en b) voor zover sprake is van (dreigende) ernstige nadelige gevolgen.⁵⁰ In rechtsoverweging 45 van de desbetreffende uitspraak werd dat oordeel als volgt gemotiveerd:

‘Hieruit volgt dat het bevoegd gezag bestuursrechtelijk kan handhaven bij een evidente strijd met een specifieke zorgplicht. Handhaving ter voorkoming van de in artikel 11.27 van het Bal genoemde en in de toelichting omschreven nadelige gevolgen kan in het licht van wat de besluitgever heeft beoogd daarom alleen bij (dreigende) ernstige nadelige gevolgen. De rechtbank oordeelt dat de specifieke zorgplicht uit artikel 11.27 van het Bal in beginsel alleen geldt in gevallen waarin ernstige nadelige gevolgen optreden of acuut dreigen op te treden. Alleen dan kan een overtreding van de specifieke zorgplicht aan een handhavingsbesluit ten grondslag worden gelegd. De rechtbank sluit hiermee in zoverre aan bij de invulling die in de rechtspraak is gegeven aan de mogelijkheid tot handhaving van de zorgplicht uit het voorheen geldende artikel 1.1a van de Wet milieubeheer. Die bepaling was op dezelfde wijze geformuleerd als de specifieke zorgplicht uit artikel 11.27 van het Bal, zodat het in het licht van de bedoeling van de wet- en besluitgever voor de hand ligt om het in de rechtspraak ontwikkelde criterium ‘ernstige nadelige gevolgen’ ook hier toe te passen.’⁵¹

De vorengenoemde redenering is in de literatuur kritisch ontvangen. De annotatoren Wiersma en Collignon plaatsen kanttekeningen bij de interpretatie van de jurisprudentie van artikel 1.1a Wet Milieubeheer en de koppeling van ‘evidente strijd’ aan ‘(dreigende) ernstige nadelige gevolgen’.⁵² Volgens hen geeft de rechtbank in de vorengenoemde zaken een te beperkte en daarmee onjuiste invulling aan die jurisprudentie en aan het toepassingsbereik van de huidige zorgplicht voor flora- en fauna-activiteiten.⁵³ Daar komt bij dat de passages waarnaar de rechtbank verwijst, moeten worden geplaatst in de bredere discussie over de (on)mogelijkheden om specifieke zorgplichten strafrechtelijk te handhaven. In de nota van toelichting van het Aanvullingsbesluit natuur valt te lezen dat strafrechtelijke handhaving mogelijk is in ‘onmiskenbare gevallen’.⁵⁴ Met Boerema ben ik van mening dat de strikte interpretatie van ‘nadelige gevolgen’ in relatie tot bestuursrechtelijke handhaving niet correspondeert met het

50 De rechtbank verwijst ter motivering naar *Kamerstukken II* 2014/15, 33962, nr. 23, p. 77 en *Kamerstukken I* 2019/20, 34986, nr. W, p. 10.

51 Rb. Midden-Nederland 13 augustus 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:4910 (Recreatiecentrum De Thijmse Berg), punt 45.

52 Art. 1:1a Wm is vervallen per 1 januari 2024.

53 Zie in dat verband *M en R* 2024/110, m.nt. A. Collignon en *TBR* 2024/142, m.nt. H.P. Wiersema.

54 *Stb.* 2021, 22, Aanvullingsbesluit natuur, p. 102.

uitdrukkelijke voornemen van de (toenmalige) regering om de Wet natuurbescherming, en dus ook de zorgplicht van artikel 1.11 Wnb, beleidsneutraal over te nemen in de Omgevingswet.⁵⁵ Daar komt bij dat ten aanzien van de uitleg en toepassing van de zorgplicht van artikel 1.11 Wnb in de praktijk werd uitgegaan van een ruimere benadering.⁵⁶ Op die manier werd ook invulling gegeven aan het Unierechtelijke verstoringsverbod dat van toepassing is op situaties waarin de mogelijke verstoring van wilde flora en fauna dreigt.⁵⁷ De huidige zorgplicht voor flora- en fauna-activiteiten bevat een vergelijkbare verplichting, aangezien moet worden nagegaan of een beoogde activiteit mogelijkerwijs gevolgen kan hebben voor beschermde van nature in het wild levende dieren of planten.⁵⁸ Op basis van de wettelijke omschrijving en de bijbehorende wetsgeschiedenis komt de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Nederland in de uitspraak over de *Groninger dassenburcht* om begrijpelijke redenen tot de conclusie dat de toepassing van de zorgplicht voor flora- en fauna-activiteiten niet beperkt is tot activiteiten met ernstige (nadelige) gevolgen.⁵⁹ De uitspraak van de voorzieningenrechter correspondeert met de uitleg en toepassing van artikel 1.11 Wnb (oud) en voldoet aan de eisen die voortvloeien uit het voorzorgsbeginsel.

In de uitspraak *Kerkuilen Gelderland* verschaft de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland inzicht over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de eis om op basis van objectieve gegevens mogelijke nadelige gevolgen op wilde flora en fauna – in dit geval op de vaste verblijfplaats van de vogelsoort kerkuil – vast te stellen. Ondanks de uitkomsten van natuurwaardenonderzoek was het daarin opgenomen advies om nader onderzoek uit te voeren naar de aanwezigheid van de kerkuil niet opgevolgd en dat is volgens de rechter in strijd met artikel 11.27 Bal.⁶⁰ Dit oordeel van de voorzieningenrechter is begrijpelijk omdat op basis van de beschikbare wetenschappelijke kennis geen deugdelijke inschatting kan worden gemaakt van de mogelijke gevolgen voor de kerkuil. Het stellen van een dergelijke eis past in de eerdere jurisprudentie met betrekking tot artikel 1.11 Wnb (oud) en de uitleg en toepassing van het voorzorgsbeginsel. Tot slot kan nog worden gewezen op een interessante uitspraak van dezelfde rechtbank inzake een *wolf in Lunteren*. Het bevoegd gezag heeft vanwege meervoudige aanvallen (> 20) op schapen in de gemeente Barneveld toestemming verleend om de desbetreffende wolf (GW4003m) te doden. Sinds juli 2025 is de beschermingsstatus van de wolf gewijzigd van ‘strikt beschermd’ naar

55 *JM* 2024/119, m.nt. L. Boerema en *Kamerstukken II* 2017/18, 34985, nr. 3, p. 7.

56 Zie in dat verband de Afdelingsuitspraak in de IsoSun-zaak die in par 3.4 van deze bijdrage uitgebreid aan de orde is geweest.

57 *Kamerstukken I* 2015/16, 33348, nr. G, p. 15.

58 Het voorgaande volgt uit het samenspel van art. 11.27 lid 1 jo. lid 2 sub a en b Bal.

59 Rb. Noord-Nederland (Vzr.) 12 juni 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:2278 (Dassenburcht Groningen), *M en R* 2025/90, m.nt. A. Collignon en *JM* 2025/109, L. Boerema, r.o. 9.5 en 9.6. Dit oordeel is enigszins verrassend aangezien de voorzieningenrechter in eerste instantie expliciet verwijst naar dezelfde bronnen als de rechtbank Midden-Nederland – zie r.o. 9.3. en 9.4 – maar zonder dat te expliciteren tot een andere conclusie komt.

60 Rb. Gelderland (Vzr.) 19 februari 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1311 (Kerkuilen Gelderland), r.o. 4.5 en 4.6.

‘beschermd’. De benodigde aanpassing van Bal is nog niet in werking getreden.⁶¹ Om die reden is de toestemming voor het doden van wolf verleend op basis van de zorgplicht van artikel 11.27 Bal en een daaraan verbonden maatwerkvoorschrift. De interessante vraag of een dergelijk gebruik van de zorgplicht in overeenstemming is met artikel 11.27 Bal, evenals het daarin verbonden maatwerkvoorschrift, blijft onbeantwoord aangezien de beantwoording van deze complexe vragen zich volgens de rechter niet leent voor een voorlopige voorzieningenprocedure.⁶² In een andere recente uitspraak – namelijk met betrekking tot de verlenging van de omgevingsvergunning voor het opzettelijk doden van wolf Hubertus – die in Park de Hoge Veluwe betrokken was met incidenten met mensen – kwam de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland tot hetzelfde oordeel.⁶³

4 Tot besluit

De Vogel- en Habitatrichtlijn hebben onder meer tot doel om van nature in het wild voorkomende dieren en planten te beschermen. Bij de uitleg en toepassing van de verplichtingen die uit deze richtlijnen voortvloeien en de codificatie in het Nederlandse omgevingsrecht is een belangrijke rol weggelegd voor het Unierechtelijke voorzorgsbeginsel. Bij de totstandkoming van de Omgevingswet heeft de wetgever ervoor gekozen om dit beginsel niet expliciet te codificeren. Wel is het op basis van artikel 23.6 Ow verplicht om in de nota van toelichting te motiveren op welke manier in algemene maatregelen van bestuur – waaronder het Bal en het Bkl – rekening is gehouden met het voorzorgsbeginsel. In de nota van toelichting bij het Bal wordt een relatie gelegd tussen de uitleg en toepassing van specifieke zorgplichten en de eisen die voortvloeien uit het Unierechtelijke voorzorgsbeginsel.

De huidige zorgplicht voor flora- en fauna-activiteiten vormt, evenals de voorgaande zorgplicht van artikel 1.11 Wnb – een adequate implementatie van het Unierechtelijke voorzorgsbeginsel. Daarbij passen wel een aantal kanttekeningen. Tot dusver zijn er uit de rechtspraak nog niet veel voorbeelden bekend van zaken waarin de zorgplicht wordt toegepast.⁶⁴ Daarnaast bestaat op basis van de parlementaire geschiedenis van de Omgevingswet en de huidige jurisprudentie onduidelijkheid met betrekking tot uitleg en toepassing van de termen ‘nadelige gevolgen’. Een beperking van de genoemde termen bij bestuursrechtelijke handhaving tot situaties waarin sprake is van evidente strijd met (mogelijke) ernstige nadelige gevolgen correspondeert niet met de uitleg en toepassing van artikel 1.11 Wnb (oud) en de eis die voortvloeit uit het voorzorgsbeginsel. In het uiterste geval kan een dergelijke benadering leiden tot een

61 Betreft de stand van zaken in januari 2026.

62 Rb. Gelderland (Vzr.) 2 oktober 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:8229 (Wolf Lunteren), r.o. 6 en 6.1.

63 Rb. Gelderland (Vzr.) 19 december 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:11272 (Wolf Hubertus), r.o. 6 en 6.1.

64 In lijn hiermee is de – tot dusver – beperkte hoeveelheid jurisprudentie over de uitleg en toepassing van de zorgplicht.

uitholling van de beoogde werking van de zorgplicht en tot strijd met het voorzorgsbeginsel.

Een mogelijkheid om een dergelijke situatie te voorkomen is door de tekst van artikel 11.27 lid 1 Bal aan te passen en de zorgplicht van toepassing te verklaren op ‘Degene die een flora- en fauna-activiteit of een activiteit als bedoeld in artikel 11.22, eerste lid, onder b tot en met g, verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit (*mogelijke*) nadelige gevolgen kan hebben voor de belangen [...]’. Door het toevoegen van het woord *mogelijke* wordt nog duidelijker gemaakt dat de zorgplicht in beginsel betrekking heeft op alle mogelijke nadelige gevolgen van een activiteit voor van nature in het wild voorkomende beschermde flora en fauna en wordt verzekerd dat de zorgplicht voor flora- en fauna-activiteiten conform het voorzorgsbeginsel wordt uitgelegd.

6 De toepassing van het voorzorgsbeginsel in het waterspoor

Jasper van Kempen¹

Het voorzorgsbeginsel vormt een dragend uitgangspunt van het Europese milieurecht, maar is in het Nederlandse waterrecht niet expliciet gecodificeerd. Deze bijdrage onderzoekt welke rol het voorzorgsbeginsel speelt bij vergunningverlening voor wateractiviteiten. Aan de hand van het wettelijke beoordelingskader, Europese en nationale jurisprudentie, wordt betoogd dat het huidige waterspoor bij vergunningverlening reeds een diep verankerde voorzorgsbenadering kent. Verdere explicitering van het beginsel in wet- en regelgeving is daarom niet noodzakelijk noch wenselijk.

1 Inleiding

Het voorzorgsbeginsel houdt in dat de overheid maatregelen kan nemen als er gegronde redenen zijn om te vrezen dat activiteiten negatieve gevolgen kunnen hebben, maar de beschikbare wetenschappelijke gegevens nog geen uitvoerige risico-evaluatie mogelijk maken.² Het gaat om de situatie waarin sprake is van wetenschappelijke onzekerheid over het al dan niet optreden van milieuschade. Vanuit het oogpunt van risicobeheersing geeft het voorzorgsbeginsel aan hoe met die onzekerheid moet worden omgegaan en wanneer actie van de overheid verwacht kan worden. Over de precieze betekenis van het voorzorgsbeginsel en welke actie wanneer verwacht kan worden, bestaat geen eenduidige uitleg. Trouwborst concludeert op basis van uitvoerig onderzoek dat het beginsel inhoudt dat de overheid maatregelen *kan* nemen als er op basis van de best beschikbare informatie redelijke gronden zijn om te vrezen voor significante milieuschade en dat deze maatregelen *moet* nemen als er op basis van de best beschikbare informatie redelijke gronden zijn om te vrezen voor ernstige en/of onomkeerbare milieuschade.³

Hoewel het voorzorgsbeginsel in het internationale milieurecht een ‘waterachtergrond’ heeft,⁴ is het in het Nederlandse waterrecht niet expliciet verankerd. Dat

1 Prof. mr. dr. ir. J. (Jasper) van Kempen is bijzonder hoogleraar Transdisciplinair Waterrecht aan de Universiteit Utrecht en beleidsmedewerker waterkwaliteit bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

2 Mededeling van de Europese Commissie van 2 februari 2000 over het voorzorgsbeginsel, COM (2000) 1. Zie ook *Stb.* 2018, 293, p. 690.

3 A. Trouwborst, *Precautionary rights and duties of states* (diss. Utrecht), Den Haag: Martinus Nijhoff Publishers 2006.

4 Het werd als eerste genoemd in de slotverklaring van een ministersconferentie voor de bescherming van de Noordzee: *Declaration of the Second International Conference on the Protection of the North Sea*, 25 november 1987, zie A. Trouwborst, ‘De harde kern

roept de vraag op of het waterrecht de ruimte biedt om in situaties van onzekerheid voldoende beschermend op te treden in het belang van de doelen van het watersysteembeheer. Die vraag is van groot praktisch belang. Vergunningverlening voor wateractiviteiten, met name lozingen, vindt structureel plaats onder omstandigheden van onzekerheid. Voor veel stoffen ontbreken concrete milieukwaliteitseisen, de ecotoxicologische effecten zijn vaak slechts gedeeltelijk bekend en cumulatieve en synergetische effecten laten zich moeilijk voorspellen. Dit alles plaatst het bevoegd gezag voor de vraag hoe ver het kan en moet gaan bij het beschermen van de waterkwaliteit, zonder de grenzen van het wettelijke toetsingskader te overschrijden.

Deze bijdrage richt zich op de rol van het voorzorgsbeginsel bij vergunningverlening voor wateractiviteiten en verkent in hoeverre het beginsel daarin al verankerd is dan wel wordt toegepast. Voor een dergelijke analyse moet eerst de inhoud van het wettelijke toetsingskader uiteengezet worden.⁵ In paragraaf 2 van deze bijdrage staat het wettelijke beoordelingskader dan ook centraal: hoe is de vergunningverlening voor wateractiviteiten juridisch ingericht, welke beoordelingsruimte heeft het bevoegd gezag en hoe wordt omgegaan met onzekerheid binnen een in beginsel limitatief stelsel? In paragraaf 3 wordt verkend in welke mate het voorzorgsbeginsel onderdeel is van het wettelijk beoordelingskader voor vergunningverlening. Het betreft een analyse op basis van de bewoordingen en structuur van het algemene toetsingskader, op basis van diverse meer specifieke onderdelen van dat algemene toetsingskader en op basis van Europese en nationale jurisprudentie. In paragraaf 4 wordt ten slotte een antwoord gegeven op de vraag of een verdergaande verankering van het voorzorgsbeginsel in het waterspoor wenselijk is.

2 Het juridische kader voor vergunningverlening voor wateractiviteiten

2.1 De inhoud van het algemene toetsingskader

Onder de Omgevingswet (Ow) is het beoordelingskader voor omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten⁶ neergelegd in artikel 8.84 van het Besluit kwaliteit

van het voorzorgsbeginsel', *Men R* 2007, p. 198. Het heeft inmiddels ook een plaats verworven in diverse internationale waterverdragen, zie H. Borgers, 'In dubio pro natura: het functionele perspectief van het voorzorgsbeginsel', *Ars Aequi* 1999, Vol. 48, nr. 5, p. 434.

5 Vergelijk ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:556, *Men R* 2022/50, m.nt. A. Collignon, r.o. 4.2: 'Bij de vraag of het bevoegd gezag uit voorzorg mag weigeren (...) moet worden gekeken naar het toetsingskader dat van toepassing is.'

6 Een verzameling activiteiten onder de Ow waarop de regels met betrekking tot het onderwerp water van toepassing zijn. Tot de wateractiviteiten behoren: beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk, beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een installatie, niet zijnde een mijnbouwinstallatie, in een waterstaatswerk, lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam, lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk, stortingsactiviteit op zee, wateronttrekkingsactiviteit of, voor zover het gaat om een waterschapsverordening, elke andere activiteit waarover die

leefomgeving (Bkl) voor wateractiviteiten die vergunningplichtig zijn op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving en in de omgevingsverordeningen en waterschapsverordeningen voor wateractiviteiten die vergunningplichtig zijn op grond van die verordeningen. In de praktijk zijn de beoordelingsregels opgenomen in de omgevingsverordeningen en waterschapsverordeningen goeddeels gelijk aan die van artikel 8.84 Bkl.⁷ Om die reden wordt in het navolgende enkel ingegaan op de beoordelingsregels van artikel 8.84 Bkl.

Onder de Waterwet (Wtw) waren drie samenhangende doelstellingen voor het waterbeheer geformuleerd, waarop de toepassing van die wet gericht moest zijn (art. 2.1 Wtw):

- voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste,
- bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en
- vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.

Ook onder de Omgevingswet is het beheer van watersystemen gericht op die doelstellingen.⁸ Deze doelstellingen worden hierna verder aangeduid als de doelstellingen van het watersysteembeheer. Artikel 5.24 Ow bepaalt dat de beoordelingsregels voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit gesteld worden met het oog op deze doelstellingen van het watersysteembeheer.

Ter invulling daarvan bepaalt artikel 8.84 lid 1 Bkl dat een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit alleen verleend wordt als de activiteit verenigbaar is met de doelstellingen van het watersysteembeheer.⁹ Onder de Wtw bestond een soortgelijke beoordelingsregel; artikel 6.21 Wtw bepaalde dat een watervergunning geweigerd werd, voor zover verlening daarvan niet verenigbaar was met de doelstellingen van het watersysteembeheer. De vaste jurisprudentielijn onder de Wtw was dat dit een limitatieve opsomming van weigeringsgronden betrof; redenen die niet te herleiden zijn tot die doelstellingen, konden niet leiden tot weigering van de aanvraag.¹⁰ De wetgever heeft beoogd deze lijn voort te zetten met artikel 8.84 lid 1 Bkl.¹¹ Ook

verordening regels bevat (zie de begripsomschrijving van *wateractiviteit* in deel A van de bijlage bij art. 1.1 Ow).

7 Dit mede op grond van de instructieregels van art. 6.2 en 7.12 Bkl.

8 Zie de begripsomschrijving van *beheer van watersystemen* in deel A van de bijlage bij art. 1.1 Ow.

9 Art. 8.22 Bkl bevat eenzelfde beoordelingsregel voor milieubelastende activiteiten met gevolgen voor watersystemen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan zogeheten indirecte lozingen, waarbij afvalwater op een rioolstelsel wordt geloosd.

10 Zie uitgebreid J.J.H. van Kempen, 'Actualiteiten waterrecht 2019-2021', *Men R* 2021/48.

11 *Stb.* 2018, 292, p. 864: 'Het bevoegd gezag kan de omgevingsvergunning alleen verlenen als de aangevraagde activiteit verenigbaar is met al deze belangen, voor zover deze relevant zijn voor de aangevraagde activiteit. De redactie van deze beoordelingsregel laat aan het bevoegd gezag geen ruimte om de omgevingsvergunning ook wegens andere belangen te weigeren, tenzij dit uit een in dit besluit specifieke beoordelingsregel

was onder de Wtw sprake van een imperatief stelsel: de watervergunning *moest* geweigerd worden bij strijd met het toetscriterium¹² en de vergunning kon dus alleen verleend worden als er geen strijd was met dit toetscriterium. Ook deze lijn is voortgezet met het beoordelingskader onder de Omgevingswet, zo lijkt te volgen uit de bewoordingen van artikel 8.84 Bkl.¹³

2.2 Nadere uitwerking van het toetsingskader

De weging van het waterkwaliteitsbelang is nader uitgewerkt in artikel 8.84 lid 3 en 5 Bkl. Daarin is bepaald dat het verlenen van de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit er in ieder geval niet toe mag leiden dat niet wordt voldaan aan de waterkwaliteitsdoelstellingen die voor KRW-oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen zijn vastgesteld ter implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW), te weten de omgevingswaarden van een goede chemische, ecologische en kwantitatieve toestand,¹⁴ en het verbod op achteruitgang van de toestand van deze waterlichamen.

2.3 Specifieke beoordelingsregels voor lozingsactiviteiten

Voor enkele specifiek aangewezen wateractiviteiten zijn in de artikelen 8.87-8.90 Bkl aanvullende beoordelingsregels opgenomen. In deze bijdrage wordt specifiek ingegaan op de aanvullende beoordelingsregels voor lozingsactiviteiten, opgenomen in artikel 8.88 Bkl. Hier is relevant dat uit die bepaling volgt dat enkele algemene beoordelingsregels voor milieubelastende activiteiten van overeenkomstige toepassing zijn verklaard.

Op grond van artikel 8.88 lid 2 jo. artikel 8.9 lid 1 Bkl wordt de omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit alleen verleend als voldaan wordt aan – onder andere – de volgende criteria:

- Emissies in het water worden voorkomen of, wanneer dat niet mogelijk is, beperkt om een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel te bereiken.
- De voor de activiteit in aanmerking komende beste beschikbare technieken (BBT) worden toegepast.

(art. 8.87 tot en met 8.90) voor die specifieke wateractiviteit volgt. Dit bevordert de voorspelbaarheid van de belangenafweging en daarmee de rechtszekerheid voor de aanvrager.’

12 Onverenigbaarheid met de doelstellingen van het watersysteembeheer.

13 Zie in die lijn ook Rb. Oost-Brabant 2 september 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:4125, AB 2025/71, m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk: ‘De beoordelingsregel is dwingend geformuleerd. Deze wijze van formulering lijkt geen beleidsruimte te bieden aan het bevoegd gezag. Als de activiteit verenigbaar is met het belang van voorkomen van wateroverlast, wordt de omgevingsvergunning verleend en als dat niet zo is, dan wordt de omgevingsvergunning niet verleend.’

14 Of in voorkomende gevallen een goed ecologisch potentieel.

- Milieuverontreiniging door de activiteit wordt geïntegreerd voorkomen of, wanneer dit niet mogelijk is, beperkt. Hiertoe worden alle passende preventieve maatregelen getroffen.
- Er wordt geen significante milieuverontreiniging veroorzaakt.

Ook is voor deze bijdrage relevant de verwijzing in artikel 8.88 lid 3 Bkl naar enkele in bijlage XVIII Bkl opgenomen informatiedocumenten waarmee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit, te weten het document ‘Algemene BeoordelingsMethodiek’ (ABM) en het document ‘Handboek Immissietoets’.¹⁵ Tussen deze documenten bestaat een volgorde: eerst dient de ABM toegepast te worden, ter nadere invulling van de BBT-toets en ten slotte dient op de dan resterende restlozing een immissietoets te worden uitgevoerd om te toetsen of de restlozing aanvaardbaar is, gegeven de waterkwaliteitsnormen in het ontvangende oppervlaktewaterlichaam.¹⁶

2.3.1 *Algemene BeoordelingsMethodiek*

De ABM¹⁷ wordt gebruikt om voor een lozingsactiviteit nader te bepalen welke technieken moeten worden toegepast binnen de verzameling technieken die voldoen aan het BBT-criterium. Dit gebeurt – per volgens de aanvraag te lozen stof – door op basis van de stoffeigenschappen¹⁸ de waterbezwaarlijkheid van een stof te bepalen, dat wil zeggen de mate waarin er een kans is op nadelige effecten voor het aquatisch milieu. De ABM onderscheidt vier categorieën van aflopende waterbezwaarlijkheid:

1. Z (Zeer Zorgwekkende Stoffen);
2. A (niet snel afbreekbare, waterbezwaarlijke stoffen);
3. B (snel afbreekbare, waterbezwaarlijke stoffen);
4. C (stoffen die van nature voorkomen in het lokale oppervlaktewater).

Bij elke categorie waterbezwaarlijkheid van een stof of mengsel hoort een overeenkomstige saneringsinspanning voorafgaand aan de lozing, die het niveau aangeeft van de inspanning die moet worden geleverd om de lozing van een stof te verminderen (bijvoorbeeld door substitutie van de desbetreffende stof, voorkomen van contact met afvalwater, terugwinnen van afvalwater of uiteindelijk zuivering van afvalwater, voorafgaand aan de lozing). Bij de bepaling van de mate van sanering voor de waterbezwaarlijkheidsklassen Z en A dienen op grond van de ABM in beginsel de technieken toegepast te worden die het meest vergaand zijn binnen de verzameling technieken die als BBT geclassificeerd kunnen worden. Hierbij is voor Z-stoffen zuivering nadrukkelijk de laatste optie en moeten eerst alle mogelijkheden voor substitutie zijn benut. Bij stoffen met waterbezwaarlijkheidsklasse B heeft het

15 Deze beoordelingsregel is ook van toepassing bij de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, zie art. 8.9 lid 4 Bkl.

16 Dit is uiteengezet in beide informatiedocumenten.

17 Te bekijken via <https://iplo.nl/thema/zeer-zorgwekkende-stoffen-zzs/zzs-afvalwater/uitleg-werkwijze-abm/>.

18 Zoals toxiciteit, afbreekbaarheid, bioaccumulerend vermogen, reprotoxiciteit, hormoonverstorende werking, carcinogeniteit en mutageniteit.

bevoegd gezag op grond van de ABM de volledige keuze van de technieken die tot BBT gerekend worden tot zijn beschikking. Bij stoffen met waterbezwaarlijkheidsklasse C geldt ten slotte dat er meestal geen directe aanleiding is om een techniek voor te schrijven die verder gaat dan de meest beperkte saneringsinspanning binnen de verzameling BBT-technieken.

2.3.2 *Handboek Immissietoets*

Het Handboek Immissietoets¹⁹ wordt gebruikt om voor een lozingsactiviteit te bepalen of deze voldoet aan het vereiste dat de lozing verenigbaar is met de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en met de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen,²⁰ aan het vereiste dat geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt en aan het vereiste dat de lozing er in ieder geval niet toe mag leiden dat niet voldaan wordt aan de KRW-omgevingswaarden of het KRW-achteruitgangsverbod. Dit gebeurt door per te lozen stof te bepalen of de lozing op zekere afstand van het lozingspunt niet leidt tot een overschrijding van de waterkwaliteitsnorm voor die stof.

3 Het voorzorgsbeginsel als impliciet onderdeel van het toetsingskader

Ten eerste kan geconstateerd worden dat in het beoordelingskader niet expliciet is bepaald dat het voorzorgsbeginsel van toepassing is of dat een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit uit voorzorg geweigerd kan worden. Ook impliceert het limitatieve karakter van dit beoordelingskader dat het voorzorgsbeginsel niet als zelfstandige weigeringsgrond gehanteerd kan worden, maar alleen ter verdere invulling van de doelstellingen van het watersysteembeheer. Daar staat tegenover dat het voorzorgsbeginsel op veel punten wel impliciet tot uitdrukking komt in het hiervoor beschreven toetsingskader.

3.1 De bewoordingen van de beoordelingsregel

Vooropstaat dat de bewoordingen van deze beoordelingsregel diametraal verschillen van de bewoordingen van de beoordelingsregel voor de omgevingsvergunning milieu onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), waarover de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft geoordeeld dat een omgevingsvergunning niet enkel uit voorzorg geweigerd kan worden. Hierna wordt uiteengezet dat het vanwege dit verschil in bewoordingen niet waarschijnlijk is dat deze jurisprudentie van de Afdeling ook zou moeten gelden voor de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit.

19 Te bekijken via <https://iplo.nl/thema/zeer-zorgwekkende-stoffen-zzs/zzs-afvalwater/uitleg-werkwijze-immissietoets/>.

20 De toets aan de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen vindt plaats door specifiek te toetsen aan de waterkwaliteitsnormen voor beschermde gebieden zoals waterwinlocaties, zwemlocaties, schelpdierwateren en Natura 2000-gebieden.

Deze jurisprudentie over de omgevingsvergunning milieu zag op artikel 2.14 lid 3 Wabo. Hierover oordeelde de Afdeling:²¹

‘Een omgevingsvergunning [milieu] kan (...) alleen worden geweigerd als dat in het belang van de bescherming van het milieu is. (...) Naar het oordeel van de Afdeling geeft dit toetsingskader aan het bevoegd gezag niet de ruimte om een omgevingsvergunning uitsluitend uit voorzorg te weigeren. Het college moet nagaan of het belang van de bescherming van het milieu eraan in de weg staat dat de vergunning wordt verleend. Dit betekent dat het aan het bevoegd gezag is de belangen te benoemen die zich verzetten tegen het toelaten van de aangevraagde milieuactiviteit. Alleen belangen waarover voldoende duidelijkheid en zekerheid bestaat, kunnen in dit verband een rol spelen. (...) [Dit betekent] dat op grond van algemeen wetenschappelijk aanvaarde inzichten moet vast staan dat de activiteit waarvoor de vergunning wordt gevraagd zodanige risico’s oplevert, (...) dat de vergunning om die reden moet worden geweigerd.’

Hoewel op deze uitspraak de nodige kritiek is gekomen,²² is deze wat mij betreft wel verklaarbaar gezien de formulering van de toepasselijke beoordelingsregel. Van weigering kon onder het regime van artikel 2.14 lid 3 Wabo immers alleen sprake zijn als dat in het belang van de bescherming van het milieu was. Om te *kunnen* weigeren, moest dus met voldoende zekerheid vaststaan dat verlening een milieu-probleem zou opleveren. Stond dat onvoldoende vast, dan kon de vergunning dus niet geweigerd worden. De bewijslast lag dus bij degene die pleitte dat de vergunning geweigerd moest worden. Kon het weigeren onvoldoende onderbouwd worden, dan was de *default* dat de vergunning dus verleend moest worden. Bij twijfel kon – gezien de structuur van deze beoordelingsregel – dus niet gelden: ‘*in dubio pro natura*’.

Zoals aangegeven verschillen de bewoordingen van de beoordelingsregel van artikel 2.14 lid 3 Wabo diametraal met die van de hiervoor beschreven beoordelingsregels voor wateractiviteiten. Waar artikel 2.14 lid 3 Wabo immers bepaalt dat een vergunning alleen kan worden *geweigerd* als voldaan is aan het toetscriterium,²³ bepaalt artikel 8.84 Bkl – in dezelfde lijn als artikel 6.21 Waterwet – dat een vergunning alleen kan worden *verleend* als voldaan is aan het toetscriterium.²⁴ Om te kunnen verlenen, moet het dus voldoende zeker zijn dat verlening verenigbaar is met de doelstellingen van het watersysteembeheer. Is dat onvoldoende zeker, dan kan de vergunning dus niet verleend worden. De bewijslast ligt dus bij degene die pleit dat de vergunning verleend moet worden. Kan het verlenen onvoldoende onderbouwd

21 ABRvS 8 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1598, AB 2023/145, m.nt. Van ’t Lam. Deze uitspraak volgt op en is in lijn met ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:556, *M en R* 2022/50, m.nt. A. Collignon.

22 Zie bijv. J.K. van der Poel, ‘Geen ruimte meer voor de toepassing van het voorzorgsbeginsel bij de omgevingsvergunning milieu’, *M en R* 2023/25.

23 Het belang van de bescherming van het milieu.

24 Het toetscriterium is of de activiteit verenigbaar is met de doelstellingen van het watersysteembeheer.

worden, dan is de *default* dus dat de vergunning geweigerd moet worden (net zoals dat het geval was onder het regime van de Wtw). Dus bij twijfel moet op grond van de structuur van deze beoordelingsregel dan ook gelden: *in dubio pro natura*.

Vanwege het benoemde verschil in bewoordingen kan naar mijn mening uit de uitspraak van de Afdeling over artikel 2.14 lid 3 Wabo dus niet worden afgeleid dat een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit niet uitsluitend uit voorzorg geweigerd kan worden. Integendeel lijken de bewoordingen van de beoordelingsregel van artikel 8.84 Bkl juist wel voldoende ruimte te bieden om het voorzorgsbeginsel te hanteren bij de vraag of de aangevraagde activiteit verenigbaar is met de doelstellingen van het watersysteembeheer, en staat deze jurisprudentie onder de Wabo er dus niet aan in de weg dat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit uitsluitend uit voorzorg (bezien vanuit de doelstellingen van het watersysteembeheer) geweigerd zou worden.

Als we de bewoordingen van de Afdeling in voornoemde uitspraak over het gebruik van het voorzorgsbeginsel onder artikel 2.14 lid 3 Wabo zouden herschrijven naar de situatie van die onder artikel 8.84 Bkl, dan zou dat tot het volgende leiden:²⁵

‘Een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit kan alleen worden verleend als de activiteit verenigbaar is met de doelstellingen van het watersysteembeheer. Dit toetsingskader geeft aan het bevoegd gezag niet de ruimte om een omgevingsvergunning uitsluitend uit voorzorg (bezien vanuit de belangen van de aanvrager) te verlenen. Het bevoegd gezag moet nagaan of de doelstellingen van het watersysteembeheer het toelaten dat de vergunning verleend wordt. Dit betekent dat het aan het bevoegd gezag is de redenen te benoemen die het toelaten van de aangevraagde activiteit mogelijk maken. Alleen redenen waarover voldoende duidelijkheid en zekerheid bestaat, kunnen in dit verband een rol spelen. Dit betekent dat op grond van algemeen wetenschappelijk aanvaarde inzichten moet vaststaan dat de activiteit waarvoor de vergunning wordt gevraagd zodanig in lijn is met de doelstellingen van het watersysteembeheer, dat de vergunning om die reden moet worden verleend.’

De vraag kan gesteld worden of (enkel) het verschil in de bewoordingen en structuur van de beoordelingsregels een dergelijk verschillende uitkomst kan verklaren. Naar mijn mening is dat inderdaad het geval. Steun hiervoor kan gevonden worden in de voornoemde uitspraak van de Afdeling van 23 februari 2022 zelf.²⁶ Daarin geeft de Afdeling immers in de eerste plaats aan dat bij de vraag of het bevoegd gezag uit voorzorg mag weigeren, moet worden gekeken naar het toetsingskader dat van toepassing is.²⁷ Hieruit leid ik af dat de bewoordingen en de structuur van dat toetsingskader dus van belang zijn. Dat blijkt vervolgens ook uit de verklaring die de

25 NB: het gaat dus niet om een bestaand citaat van de Afdeling, maar om een door de

26 ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:556, *M en R* 2022/50, m.nt. A. Collignon.

27 R.o. 4.2.

Afdeling zelf geeft voor haar conclusie over artikel 2.14 lid 3 Wabo: na het weergeven van de bewoordingen van die beoordelingsregel vermeldt de Afdeling dat hieruit volgt dat de bewijslast bij het bevoegd gezag ligt en dat dit moet aantonen waarom de aangevraagde activiteit niet vergund kan worden.²⁸ Hier komt nog bij dat de Afdeling ook wijst op een andere beoordelingsregel onder de Wabo, namelijk artikel 2.12 lid 1 Wabo. Die bepaling is – net als die met de beoordelingsregels voor wateractiviteiten – geformuleerd als ‘de omgevingsvergunning wordt alleen verleend als ...’ en – anders dan over artikel 2.14 lid 3 Wabo – oordeelt de Afdeling vervolgens hierover dat het bevoegd gezag de ruimte heeft om vanwege mogelijke risico’s van een activiteit uit voorzorg die activiteit niet toe te laten. Ook dit kan dus verklaard worden door het enkele verschil in de bewoordingen en structuur van de beoordelingsregels.

Het vorenstaande roept wel de vraag op of onder de Omgevingswet niet alleen voor de omgevingsvergunning voor de wateractiviteit maar ook voor die voor de milieubelastende activiteit – als opvolger van de omgevingsvergunning milieu – geldt dat de voornoemde jurisprudentie van de Afdeling haar relevantie heeft verloren. Anders dan bij de wateractiviteit het geval is, heeft immers voor de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit een omkering plaatsgevonden in de structuur van de beoordelingsregel. Waar artikel 2.14 lid 3 Wabo bepaalde dat de omgevingsvergunning alleen *geweigerd* kon worden in het belang van de bescherming van het milieu, bepaalt artikel 8.9 Bkl dat de omgevingsvergunning alleen wordt *verleend* wordt als aan specifieke relevante criteria ter bescherming van het milieu is voldaan. Onbekend is of de wetgever op dit punt een wijziging heeft beoogd ten opzichte van de rol die het voorzorgsbeginsel bij deze beoordelingsregels kan spelen. Het lijkt mij niet mogelijk om deze vraag te beantwoorden, nu ten tijde van de totstandkoming van deze bepaling de hiervoor weergegeven jurisprudentie over de rol van het voorzorgsbeginsel onder de Wabo nog niet gewezen was. In hoeverre het voorzorgsbeginsel een rol speelt bij de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit, komt verder aan bod in hoofdstuk 8.

3.2 Overige inhoud van de beoordelingsregels: specifiek voor lozingsactiviteiten

3.2.1 Toepasselijke algemene beoordelingsregels milieubelastende activiteit

Met de verwijzing in artikel 8.88 lid 2 Bkl naar artikel 8.9 lid 1 Bkl geldt voor lozingsactiviteiten – naast de hiervoor besproken algemene beoordelingsregels – dat een omgevingsvergunning ook alleen wordt verleend als emissies in het water en milieuverontreiniging worden voorkomen dan wel beperkt en als daartoe alle passende preventieve maatregelen worden getroffen en de beste beschikbare technieken worden toegepast.

28 R.o. 4.3.

Deze vereisten beogen in beginsel *alle* emissies en daarmee *alle* milieuverontreiniging te voorkomen²⁹ en gaan daarmee verder dan wat strikt genomen nodig is voor de bescherming van het watersysteem, bezien vanuit de draagkracht daarvan. De draagkracht van het watersysteem komt immers in beginsel tot uitdrukking in de normstelling voor de waterkwaliteit. Zo is niet elke stof schadelijk voor het watersysteem en is de aanwezigheid van schadelijke stoffen onder bepaalde concentraties ook niet bezwaarlijk.³⁰ De daadwerkelijke toets aan de draagkracht van het watersysteem vindt dan ook plaats via de immissietoets, dit ter nadere invulling van onder meer het vereiste dat de lozing niet tot significante milieuverontreiniging leidt.

De vereisten van artikel 8.9 lid 1 Bkl die beogen in beginsel *alle* emissies en daarmee *alle* milieuverontreiniging te voorkomen (ook verontreiniging die insignificant is), gaan dan ook verder dan strikt gezien nodig is om een goede omgevingskwaliteit en een veilige en gezonde fysieke leefomgeving te bereiken en in stand te houden. Dit gaat in enige mate ten koste van het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften en daarmee geven deze vereisten van artikel 8.9 lid 1 Bkl een duidelijke richting aan de afweging tussen de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet (art. 1.3 Ow).

Het lijkt aannemelijk dat het bestaan van deze vereisten uitdrukking geeft aan het voorzorgsbeginsel.³¹ Deze vereisten zijn immers niet afhankelijk gesteld van het bestaan van concrete, vastgestelde risico's voor het watersysteem, maar lopen juist vooruit op mogelijke milieuschade. Hiermee wordt eventuele onzekerheid omtrent het optreden van significante milieuschade niet ten gunste van de initiatiefnemer uitgelegd, maar vormt het ontbreken van volledige kennis over effecten juist aanleiding om emissies zo veel mogelijk te voorkomen.³²

29 Het uitgangspunt is om alle emissies tegen te gaan (art. 8.9 lid 1 onder b Bkl) en de begrenzing daarvan uit zich slechts in de criteria die onderdeel zijn van het BBT-begrip: dus het tegengaan van emissies is niet vereist voor zover daarvoor technieken nodig zijn die niet op zodanige schaal ontwikkeld zijn dat ze, kosten en baten in aanmerking genomen, economisch en technisch haalbaar zijn in de betrokken industriële context, of die niet op redelijke voorwaarden toegankelijk zijn voor de exploitant (zie de begripsomschrijving van 'beste beschikbare technieken' in onderdeel A van de bijlage bij art. 1.1 Ow).

30 Vergelijk Paracelsus: 'De dosis maakt het vergif.'

31 En het preventiebeginsel, maar dat wordt eigenlijk al omvat door het voorzorgsbeginsel. Zie in die zin ook A. Trouwborst, 'De harde kern van het voorzorgsbeginsel', *M en R* 2007, p. 198. Wat betreft het BBT-vereiste gaat het daarnaast uiteraard ook om verplichte implementatie van Europees recht, zoals art. 11 aanhef en onder a van de Richtlijn Industriële Emissies.

32 Vergelijk H. Borgers, 'In dubio pro natura: het functionele perspectief van het voorzorgsbeginsel', *Ars Aequi* 1999, Vol. 48, nr. 5, p. 436: 'Voorzorg kan als reactie tegen deze gedachtegang worden beschouwd. Doorgaan met vervuilen totdat (eventuele) metingen de overschrijding van een "gevaarlijke" grens aangeven, is immers geen sterke garantie dat het milieu daarna – middels maatregelen – veilig zal zijn'.

3.2.2 ABM

Het voorzorgsbeginsel is ook impliciet verdisconteerd in de ABM. De essentie van de ABM is dat de waterbezwaarlijkheid van een te lozen stof bepaald wordt op basis van de eigenschappen van die stof en dat vervolgens aan de waterbezwaarlijkheid een te vergen saneringsinspanning wordt gekoppeld, die voorafgaand aan de lozing moet worden doorgevoerd.

Relevant voor deze bijdrage over het voorzorgsbeginsel is dat op grond van de ABM een worst-caseaanpak gevolgd wordt indien geen informatie over specifieke stofeigenschappen beschikbaar is: de stof wordt dan ingedeeld in de meest waterbezwaarlijke klasse en dus wordt standaard de grootste saneringsinspanning gevergd.³³ Hierbij wordt bij onzekerheid dus uitgegaan van een voorzorgsbenadering om te zorgen dat er zeker geen onaanvaardbare risico's optreden, *in dubio pro natura*.

3.2.3 Handboek Immissietoets

Bij de immissietoets gaat het om een modelmatige vergelijking van de concentratie van een te lozen stof op zekere afstand van het lozingspunt, met de waterkwaliteitsnorm voor die stof. Hierbij spelen diverse factoren een rol waaromtrent onzekerheid kan bestaan. Bij deze onzekerheden wordt in het Handboek Immissietoets ook impliciet het voorzorgsbeginsel toegepast. Dat is herkenbaar in de volgende elementen:

1. Normstelling: de waterkwaliteitsnorm waaraan in de immissietoets getoetst wordt, is (of wordt ten tijde van de beoordeling van de lozing) door het RIVM afgeleid (en al dan niet beleidsmatig vastgesteld). Deze normafleiding vindt plaats volgens een handleiding³⁴ waarin het voorzorgsbeginsel weliswaar niet expliciet wordt genoemd, maar wel structureel is verankerd in de gekozen uitgangspunten en technieken. Zo wordt bewust uitgegaan van conservatieve keuzes en worst-caseaannames en worden veiligheidsfactoren gebruikt³⁵ om onzekerheden te ondervangen in extrapolatie van gegevens en bij beperkte datasets.
2. Verdunning: na lozing op een oppervlaktewaterlichaam mengen de stoffen zich met het oppervlaktewater. Deze verdunning is afhankelijk van het debiet van het ontvangende oppervlaktewaterlichaam: hoe groter het debiet, hoe sterker de verdunning. Het debiet van een oppervlaktewaterlichaam varieert in de tijd. Bij het bepalen of de emissie van een stof op het toetspunt nog aan de waterkwaliteitsnorm voldoet, hanteert het Handboek een worst-caseaannname wat betreft het debiet: uitgegaan wordt van de maatgevende lage afvoer, waarbij slechts in 5% van de gevallen een kans bestaat dat een lager debiet optreedt (met dus minder verdunning en bijgevolg hogere concentraties).

33 Zie voetnoot 22 op p. 15 van de ABM 2016.

34 Het algemene deel van de handleiding: RIVM, *Guidance for the derivation of environmental risk limits* (versie 2.0), 2025. Het deel van de handleiding specifiek over de normstelling voor oppervlaktewater: Europese Commissie, *Technical Guidance for Deriving Environmental Quality Standards. Guidance Document No. 27*, 2018. Beide delen zijn bereikbaar via <https://rvs.rivm.nl/onderwerpen/normen/milieu/handleiding-normafleiding>.

35 Zie in die zin ook *Stb.* 2018, 292, p. 249 en 509.

3. Voorkomen van cumulatie: de immissietoets bevat een expliciete toetsstap op grond waarvan een lozing slechts is toegestaan als deze ten hoogste 10% van de hoogte van de waterkwaliteitsnorm bedraagt (dus niet een toets aan de norm zelf (100%)). Hiermee wordt mogelijke cumulatie met andere, gelijktijdige lozingen tegengegaan.
4. Ongenormeerde stoffen: wanneer een stof nog niet genormeerd is, moet op grond van het Handboek Immissietoets eerst een indicatie waterkwaliteitsnorm worden afgeleid waarmee de immissietoets wordt uitgevoerd. Hierbij worden veiligheidsfactoren gehanteerd. Het lozen van ongetoetste stoffen wordt zo voorkomen.

3.3 Jurisprudentie

3.3.1 *Jurisprudentie over de Kaderrichtlijn Water in relatie tot art. 8.84 Bkl*

Zoals in paragraaf 2.2 is aangegeven, omvat het toetsingskader voor vergunningverlening voor wateractiviteiten – naast een algemene toets aan de doelstellingen van het watersysteembeheer – ook een specifieke toets aan de verbeterdoelstelling en het achteruitgangsverbod van de KRW. De verbeterdoelstelling en het achteruitgangsverbod zijn beide opgenomen in artikel 4 lid 1 KRW. Advocaat-Generaal Hogan is van mening dat in deze bepaling het voorzorgsbeginsel besloten ligt.³⁶

Dat uit de KRW een verplichting voortvloeit om projecten aan de verbeterdoelstelling en het achteruitgangsverbod te toetsen, is gebleken in het Wezer-arrest³⁷ van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU). In dit arrest oordeelde het HvJ EU dat artikel 4 lid 1, onder a), i) tot en met iii) KRW

‘aldus moet worden uitgelegd dat de lidstaten, behoudens indien een afwijking wordt toegestaan, hun goedkeuring voor een project moeten weigeren wanneer dat project een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam kan teweegbrengen of het bereiken van een goede toestand van het oppervlaktewater respectievelijk een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand van dat water op het volgens die richtlijn relevante tijdstip in gevaar kan³⁸ brengen.’

Ook hier zijn de bewoordingen van belang. Goedkeuring moet geweigerd worden als (in termen van art. 8.84 Bkl: het verlenen van de omgevingsvergunning mag er

36 Conclusie van A-G Hogan in zaak C-535/18, zie punt 45 van de conclusie. Ter onderbouwing hiervan wijst A-G Hogan erop dat de KRW – als richtlijn – bijdraagt aan de verwezenlijking van de doelstellingen van het beleid van de Unie op milieugebied dat ingevolge art. 191 lid 2 VWEU berust op het voorzorgsbeginsel (zoals in overweging 11 KRW ook is vermeld). Ook trekt de A-G hier een parallel met de tweede volzin van art. 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn en wijst op de vaste jurisprudentie waaruit blijkt dat daarin het voorzorgsbeginsel besloten ligt.

37 HvJ EU 1 juli 2015, zaak C-461/13, *AB* 2015/262, m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk.

38 In overweging 50 van het arrest is expliciet dit woord ‘kan’ opgenomen. Dit woord ontbreekt in overweging 51 en in de verklaring voor recht.

in ieder geval niet toe leiden dat) de activiteit een achteruitgang van de toestand van een waterlichaam *kan* teweeebrengen of als die het tijdig bereiken van een goede toestand (in termen van art. 8.84 Bkl: de omgevingswaarden) of een goed ecologisch potentieel ‘in gevaar’ *kan* brengen. Hieruit spreekt ook de aanwezigheid van het voorzorgsbeginsel: als de *kans* aanwezig is dat de activiteit niet in lijn is met de doelstellingen van de KRW of als deze doelstellingen ‘in gevaar’ komen, moet de vergunning geweigerd worden. Ook Van Rijswijk herkent in deze bewoordingen van het HvJ EU (onder meer) het voorzorgsbeginsel.³⁹

Deze redenering is overigens niet enkel relevant voor de duiding van artikel 8.84 lid 3 en 5 Bkl, waarin een toets aan deze KRW-doelstellingen besloten ligt, maar ook voor de duiding van artikel 4.13, 4.14 en 4.15 Bkl, waarin eisen zijn gesteld aan de uitvoering van waterprogramma’s onder de Omgevingswet.

3.3.2 Overige relevante jurisprudentie over de KRW⁴⁰

Artikel 7 lid 3 KRW bepaalt dat de lidstaten zorgdragen voor de nodige bescherming van de waterlichamen waaruit water wordt gewonnen voor de drinkwaterproductie, met de bedoeling de achteruitgang van de kwaliteit daarvan te voorkomen, teneinde het niveau van zuivering dat voor de productie van drinkwater is vereist, te verlagen. In lijn met artikel 4 lid 1 KRW volgt volgens Advocaat-Generaal Medina ook uit artikel 7 lid 3 KRW, gelezen in het licht van het voorzorgsbeginsel, een toets voort voor projecten aan de KRW-doelstellingen, in dit geval dus het achteruitgangsverbod voor waterlichamen die gebruikt worden voor de drinkwaterproductie en de verplichting om het zuiveringsniveau te verlagen. Daaruit volgt volgens haar dat een project naar behoren moet worden beoordeeld voordat een goedkeuringsbesluit wordt genomen. Artikel 7 lid 3 KRW is – vreemd genoeg – niet als zodanig als beoordelingsregel voor vergunningverlening geïmplementeerd in het Nederlandse recht, maar enkel als eis verbonden aan de uitvoering van waterprogramma’s (zie art. 4.21 Bkl).

3.3.3 Nationale jurisprudentie

Er zijn ook enkele uitspraken van de nationale rechter beschikbaar over het beoordelingskader voor vergunningverlening voor wateractiviteiten, waarin het voorzorgsbeginsel figureert.

Zo overwoog de rechtbank Limburg⁴¹ in een zaak over de aanvaardbaarheid van de lozing van de stof pyrazool dat: ‘ten tijde van het bestreden besluit geen definitieve norm voor pyrazoollozingen beschikbaar was en vooralsnog onvoldoende zeker was

39 AB 2022/259, noot bij HvJ EU 5 mei 2022, zaak C-525/20. Zie punt 3 van de noot.

40 Naast de hier beschreven jurisprudentie die relevant is voor het toetsingskader voor vergunningverlening is ook nog vermeldenswaardig dat A-G Jääskinen van mening is dat ook het vereiste van de KRW dat een waterlichaam aan alle gestelde normen moet voldoen en niet slechts enkele (het principe ‘one out, all out’) een uitdrukking vormt van het voorzorgsbeginsel (conclusie van A-G Jääskinen in zaak C-461/13, zie punt 101 van de conclusie).

41 Rb. Limburg, ECLI:NL:RBLIM:2017:10047, *M en R* 2018/11, m.nt. J.J.H. van Kempen.

wat de gevolgen van die lozingen op het milieu en de drinkwater waren' en dat 'op grond van het voorzorgsbeginsel, zo lang er geen definitieve norm voor pyrazool geldt, ernaar gestreefd moet worden om het gehalte aan pyrazool zo laag mogelijk te houden.'⁴² Hieruit volgt dat – volgens de rechtbank – binnen het toetsingskader voor vergunningverlening ruimte is voor toepassing van het voorzorgsbeginsel.⁴³ Dat leidt er in dit geval toe dat risico's zo veel mogelijk moeten worden uitgesloten door de lozing zo klein mogelijk te houden.

Eenzelfde benadering is terug te zien in een uitspraak van de Afdeling over een waterkrachtcentrale. In deze zaak was sprake van onzekerheid omtrent de effectiviteit van visbeschermende maatregelen (waterkrachtcentrales kunnen schade of sterfte toebrengen aan vis die door de centrale passeert). De vraag was of de in de vergunning voorgeschreven maatregelen voldoende waren om te verzekeren dat de geldende norm voor maximale vissterfte niet overschreden zou worden. De Afdeling overwoog daarover:⁴⁴

'Niet in geschil is dat bij de beoordeling van de aangevraagde waterkrachtcentrale niet kan worden uitgegaan van vaststaande gegevens. Er moet dan ook gebruik worden gemaakt van aannames, met de daarbij behorende marges. Voorts zijn er verschillende onzekere factoren die niet door WKC Borgharen kunnen worden beïnvloed, zoals het wisselende debiet van de Maas en het soort en de aard en omvang van de vissen in de Maas. *Gelet op deze omstandigheden en de daaruit voortvloeiende onzekerheden, is de rechtbank bij haar beoordeling terecht uitgegaan van een worst-case scenario*' (curs. JvK).

De toepassing van een worst-casescenario geeft uitdrukking aan het voorzorgsbeginsel nu het een manier vormt om in geval van onzekerheid risico's toch zo veel mogelijk te vermijden. Wederom: *in dubio pro natura*.

42 Deze redenering komt overigens niet terug in de uitspraak van de ABRvS op het hoger beroep tegen deze rechtbankuitspraak.

43 De uitkomst van deze toepassing van het voorzorgsbeginsel is in dit geval echter opmerkelijk te noemen. Ten eerste zou voor de uitkomst dat de pyrazoollozing zo klein mogelijk moet zijn, geen beroep op het voorzorgsbeginsel nodig moeten zijn, nu dit vereiste al expliciet vermeld is in het wettelijke toetsingskader (dat was ook onder de Wtw, onder welk regime deze uitspraak gedaan is, al het geval: uit art. 6.26 lid 1 onder a Wtw jo. art. 2.14 lid 1 onder a onder 5° en art. 2.14 lid 1 onder c onder 1° Wabo dat nadelige milieugevolgen zo veel mogelijk voorkomen of beperkt moeten worden en dat de beste beschikbare technieken moeten worden toegepast). Ten tweede is opmerkelijk dat gepasseerd wordt dat het Handboek Immissietoets altijd de afleiding van een toetsnorm vereist en niet toelaat dat een lozing wordt vergund zonder dat aan een norm wordt getoetst.

44 ABRvS 6 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3353, AB 2018/39, m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk.

Dat toepassing van het voorzorgsbeginsel in het waterspoor echter ook haar grenzen kent, kan worden geïllustreerd aan de hand van een uitspraak⁴⁵ over een vergunning voor het lozen van PFAS-houdend afvalwater. Appellanten betoogden dat op grond van het wettelijk toetsingskader in het geheel geen PFAS geloosd zou mogen worden. In dit geval was de lozing echter in lijn met de ABM en het Handboek Immissietoets, waarmee voldaan is aan het vereiste van toepassing van BBT en waarmee is vastgesteld dat de lozing de waterkwaliteitsnorm niet in gevaar brengt. In deze omstandigheden is er volgens de Afdeling geen grond om te eisen dat in het geheel geen PFAS geloosd mag worden. Hoewel het voorzorgsbeginsel dus als zodanig toegepast kan worden door het bevoegd gezag (zie vorenstaande uitspraak van de rechtbank Limburg) en als zodanig ook al impliciet verdisconteerd is in de beoordelingsregels en de ABM en het Handboek Immissietoets, kan het geen grondslag bieden om louter op basis daarvan een volledige nullozing voor te schrijven als dat niet volgt uit de ABM en het Handboek Immissietoets.

4 Conclusies

De centrale vraag van deze bijdrage was of de Nederlandse waterwetgeving, en in het bijzonder het beoordelingskader voor vergunningverlening voor wateractiviteiten, aanleiding geeft tot een verdere expliciete verankering van het voorzorgsbeginsel. Op basis van de analyse van het wettelijke toetsingskader, de onderliggende beoordelingsinstrumenten en de Europese en nationale jurisprudentie kan deze vraag ontkennend worden beantwoord. Het waterspoor bevat reeds een diepgaande en consistente voorzorgsbenadering die materieel voldoet aan de eisen die het voorzorgsbeginsel stelt. Dit wordt hierna nader toegelicht.

De belangrijkste bevindingen van deze bijdrage kunnen als volgt worden samengevat:

- Het beoordelingskader voor wateractiviteiten is strikt geformuleerd. Anders dan in het milieuspoor onder de Wabo geldt dat een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit uitsluitend kan worden verleend indien voldoende zeker is dat de activiteit verenigbaar is met de doelstellingen van het watersysteembeheer. Onzekerheid over die verenigbaarheid werkt ten gunste van weigering en niet ten gunste van verlening van de vergunning. Deze systematiek sluit nauw aan bij de kern van het voorzorgsbeginsel.
- De expliciete koppeling van de beoordelingsregels aan de KRW, met name via het achteruitgangverbod en de verbeterdoelstelling, verankert een preventieve en risicomijdende benadering in het waterspoor. Uit de jurisprudentie van het Hof volgt dat toestemming moet worden geweigerd zodra een project een achteruitgang *kan* veroorzaken of het bereiken van de goede toestand in gevaar *kan*

45 ABRvS 27 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2178, *M en R* 2022/81, m.nt. J.J.H. van Kempen.

brengen. Daarmee is onzekerheid over effecten reeds voldoende om ingrijpen te rechtvaardigen.

- De aanvullende beoordelingsregels voor lozingsactiviteiten versterken deze benadering. Diverse eisen uit de toepasselijke beoordelingsregels, zoals de verplichting tot toepassing van BBT, het treffen van alle passende preventieve maatregelen en het streven naar het voorkomen van emissies, gaan verder dan strikt noodzakelijk vanuit de draagkracht van het watersysteem. Zij zijn niet afhankelijk van vastgestelde schade of normoverschrijding, maar beogen potentiële milieuschade bij voorbaat te voorkomen. Dit vooruitlopen op onzekerheid is kenmerkend voor het voorzorgsbeginsel. De ABM en het Handboek Immissietoets operationaliseren voorzorg bovendien door bij gebrek aan kennis onder meer uit te gaan van een worstcasescenario en van veiligheidsfactoren. Daarmee wordt onzekerheid expliciet vertaald in een hogere beschermingsambitie.
- Voorbeelden van expliciete toepassing van het voorzorgsbeginsel in jurisprudentie in het waterspoor zijn schaars. Slechts één uitspraak noemt het beginsel expliciet (en twee conclusies van een Advocaat-Generaal). Toch blijkt ook uit de nationale jurisprudentie dat het bevoegd gezag ruimte heeft – en er soms toe gehouden is – om bij onzekerheid worstcasescenario's te hanteren en lozingen zo veel mogelijk te beperken. Tegelijkertijd laten die uitspraken zien dat het voorzorgsbeginsel geen zelfstandige grondslag vormt voor vergaande maatregelen zoals het afdwingen van een nullozing wanneer het bestaande toetsingskader correct is toegepast en de waterkwaliteitsdoelstellingen niet in gevaar komen.
- In samenhang bezien laat de besproken jurisprudentie een consistent beeld zien. Europese rechtspraak benadrukt dat onzekerheid over achteruitgang of doelbereik reeds voldoende is om toestemming te weigeren, terwijl nationale rechtspraak bevestigt dat binnen het Nederlandse waterspoor ruimte bestaat voor worst-casebenaderingen en beperkingen bij onzekerheid. Tegelijkertijd markeert diezelfde rechtspraak duidelijke grenzen: voorzorg legitimeert geen willekeur en kan niet los worden gezien van de systematiek van ABM en immissietoets. Het voorzorgsbeginsel functioneert daarmee niet als zelfstandig beslissingscriterium, maar als richtinggevend beginsel binnen een sterk genormeed kader.

Deze bevindingen leiden tot de conclusie dat het voorzorgsbeginsel in het waterspoor niet expliciet hoeft te worden gecodificeerd om effectief te zijn. Het beginsel is reeds diepgaand geïnternaliseerd in de structuur, bewoordingen en toepassing van de beoordelingsregels voor wateractiviteiten en kan al worden toegepast.⁴⁶ Een expli-

⁴⁶ Deze conclusie is anders dan die Van 't Lam eerder trok over watervergunningen (zie haar noot in *AB 2023/145* bij *ABRvS* 8 juni 2022, *ECLI:NL:RVS:2022:1598*). Die conclusie trok zij uit een uitspraak over een mestverwerkingsinstallatie (*ABRvS* 18 januari 2023, *ECLI:NL:RVS:2023:164*, *M en R* 2023/41, m.nt. J.J.H. van Kempen). Voor deze mestverwerkingsinstallatie waren twee vergunningen nodig: een omgevingsvergunning milieu en een watervergunning. De conclusies in die uitspraak van de Afdeling over het voorzorgsbeginsel hebben echter enkel betrekking op de omgevingsvergunning milieu en niet op de watervergunning. De conclusie van Van 't Lam berust in zoverre dan ook op een misverstand.

ciete wettelijke verankering zou daarom weinig toevoegen. Een verdere expliciete codificatie van het voorzorgsbeginsel in het waterspoor zou bovendien het risico in zich dragen dat de bestaande, zorgvuldig uitgebalanceerde systematiek wordt verstoord. Het beginsel zou dan een rol kunnen gaan spelen los van de concrete beoordelingsinstrumenten waarin het nu is verankerd, wat de rechtszekerheid en de voorspelbaarheid van vergunningverlening niet ten goede zou komen. Juist de impliciete, maar consequente doorwerking van voorzorg in normen, methodieken en bewijslastverdeling vormt de kracht van het huidige stelsel.

7 Het voorzorgsbeginsel in het bodembeschermingsrecht: vaste juridische bodem of ruimte voor lokale aanpak?

Pauline van Aardenne en Willemijn Polders¹

De bodemkwaliteit staat in Nederland al jaren onder druk, terwijl de bodem nog altijd volop wordt gebruikt, bebouwd en, als gevolg daarvan, verontreinigd. De verantwoordelijkheid voor het beschermen, herstellen en verbeteren van die bodem ligt onder het huidige recht van de Omgevingswet steeds meer bij gemeenten en provincies, die met eigen instrumenten moeten zien aan te sturen op het beschermen, herstellen en verbeteren van de bodem. Maar wat als (wetenschappelijke) zekerheid over de effecten op de bodem op voorhand niet duidelijk is? Kan de overheid dan toch uit voorzorg ingrijpen en een lokale aanpak afdwingen? Deze bijdrage verkent de juridische ruimte ten aanzien van het voorzorgsbeginsel én toepassing in de praktijk binnen het bodembeschermingsrecht.

1 Inleiding

De bodemkwaliteit staat in Nederland onder druk.² Zowel vanuit Europa als vanuit Nederland bestaan ruime ambities om de kwaliteit en het (her)gebruik van de bodem te verbeteren. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (Ow) zijn het echter de gemeenten geworden die in hoofdzaak verantwoordelijk zijn voor deze opgave.³ Met instrumenten als omgevingsvisies, omgevingsplannen en specifiek maatwerk moeten gemeenten de bodemkwaliteit zien te waarborgen en verbeteren, en lokale bodemproblematiek aanpakken. Problematisch in dit licht is dat van veel activiteiten inmiddels bekend is dat ze weliswaar belastend zijn voor de bodem, maar de mogelijke nadelige gevolgen voor de bodem echter nog niet altijd met (wetenschappelijke) zekerheid vaststaan.

In dit licht komt steeds vaker de vraag op of overheden ook uit voorzorg kunnen ingrijpen om verdere verontreiniging en overbelasting te voorkomen. Kan het voorzorgsbeginsel bij deze problematiek – al dan niet impliciet – een rol spelen en, zo ja, hoe dan? En zijn die mogelijkheden onder de Omgevingswet ruimer dan voorheen?

1 Mr. P.H.J. (Pauline) van Aardenne en mr. W.M.A. (Willemijn) Polders zijn werkzaam als advocaat bij Van der Feltz advocaten.

2 Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, *De bodem bereikt?!*, Den Haag: 2020.

3 *Nationale Omgevingsvisie*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag: 2020 (*Stcrt.* 2020, 48104), p. 13; *Nationaal programma Bodem, Ondergrond en Grondwater. Reactienota notitie reikwijdte en detailniveau* (NRD), Witteveen+Bos voor het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 6 november 2025, p. 8-9; Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, *De bodem bereikt?!*, Den Haag: 2020, p. 19; Ontwerp-Nota Ruimte, Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Den Haag: september 2025, p. 71.

Waar liggen de grenzen? Deze bijdrage bevat een nadere juridische beschouwing van deze vragen en een verkenning van de manieren waarop het voorzorgsbeginsel in het bodembeschermingsrecht kan doorwerken.⁴

2 Het voorzorgsbeginsel in het stelsel van de Omgevingswet

Per 1 januari 2024 is een groot deel van de in Nederland geldende bodemregelgeving in de Omgevingswet terechtgekomen. Zowel de regels over bodembescherming als (preventie van) bodemverontreiniging zijn hierin opgenomen, evenals specifieke regels voor bepaalde milieubelastende (bodemversturende) activiteiten. Voor het bepalen van de rol die het voorzorgsbeginsel speelt of kan spelen in het bodembeschermingsrecht, is het dus van belang om na te gaan hoe het voorzorgsbeginsel in de Omgevingswet en de daarmee samenhangende regelgeving is geland.

Wij merken in dit verband nog op dat vanwege het omvangrijke overgangsrecht dat voor bodemverontreiniging door de wetgever is vastgesteld, het recht dat gold vóór de Omgevingswet naar verwachting voorlopig nog op veel situaties van toepassing zal zijn. Gezien de preventieve aard van het voorzorgsbeginsel, en het feit dat het overgangsrecht over het algemeen situaties zal betreffen waarin bodemverontreiniging al – al dan niet achteraf – is vastgesteld, lijken deze overgangsrechtelijke situaties voor dit artikel echter minder relevant. De focus in deze bijdrage ligt daarom op het regime van de Omgevingswet.

Voor bodemgerelateerde activiteiten ontbreekt het, net als onder het oude recht, onder de Omgevingswet aan een specifieke codificatie of doorwerking van het voorzorgsbeginsel. Naar onze lezing kunnen echter vanwege het (bewust zo vormgegeven) stelsel van de Omgevingswet toch uit het oogpunt van voorzorg via verschillende routes verplichtingen worden opgelegd. Voordat wij nader op deze routes ingaan, merken wij nog op dat dit een bewust uitgangspunt van de Omgevingswetgever bij het opstellen van de wetgeving lijkt te zijn geweest: hij schrijft in zijn memorie van toelichting dat het voorzorgsbeginsel een van de beginselen is die ten grondslag liggen aan het milieubeleid van de Europese Unie, samen met het daarmee samenhangende beginsel van preventief handelen, het beginsel van bronaanpak en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Deze beginselen werken volgens de Omgevingswetgever dan ook door in de beleidsvorming en regelgeving op nationaal niveau en de inrichting van het wettelijk stelsel.⁵

4 Daarbij merken wij op dat wij vanwege de brede reikwijdte van het begrip bodembescherming, en het feit dat veel activiteiten uiteindelijk tevens relevantie voor de bodem kunnen hebben, voor deze bijdrage keuzes in de te bespreken onderwerpen hebben moeten maken. Wij beogen aldus geen volledig beeld van de doorwerking van het voorzorgsbeginsel te geven, maar, zoals gezegd, een nadere beschouwing van het juridisch kader en verkenning van de toepassing in de praktijk.

5 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3 (MvT Ow), p. 37.

Overigens zou de Omgevingswet volgens de wetgever oorspronkelijk alleen *uitdrukking* geven aan het voorzorgsbeginsel; het beginsel zou zelf geen expliciet onderdeel van de regels hoeven uit te maken. Later in het wetgevingsproces is, naar aanleiding van vragen en amendementen vanuit de Kamer,⁶ de rol en doorwerking van het voorzorgsbeginsel toch expliciet in de Omgevingswet geland.

Uiteindelijk is het voorzorgsbeginsel op drie plekken in de Omgevingswet (expliciet) terechtgekomen, namelijk in de artikelen 3.3, 5.32 en 23.6 van de Omgevingswet. Deze drie grondslagen, die respectievelijk zien op (i) de opname van het voorzorgsbeginsel in omgevingsvisies, (ii) de mogelijkheid om in het kader van voorzorg een omgevingsvergunning te weigeren en (iii) de opname van het voorzorgsbeginsel in de nota van toelichting bij de amvb's onder de Omgevingswet, kunnen naar onze inschatting allemaal in meer of mindere mate relevant zijn voor het bodembeschermingsrecht. In deze bijdrage wordt per grondslag nagegaan wat het (verwachte) effect is in het bodembeschermingsrecht.

3 Voorzorgsbeginsel in het bodembeschermingsrecht

3.1 Voorzorgsbeginsel in omgevingsvisies en omgevingsplannen: 'voorzorgsambities' voor de bodem

Voorzorg? Opmerkingen vooraf over de definiëring

In deze paragraaf gaan wij in op enkele voorbeelden van gemeentelijke en provinciale omgevingsvisies en -plannen waarin lokale overheden het voorzorgsbeginsel lijken te willen toepassen op het lokale bodembeleid. Voordat wij deze voorbeelden bespreken, merken wij hier wel het volgende over op.

Strikt genomen kan de vraag worden gesteld of de door ons te bespreken voorzorgsmaatregelen kunnen worden geschaard onder het Europeesrechtelijke voorzorgsbeginsel, zoals dit door de Europese Commissie en in de literatuur wordt uitgelegd.⁷ Daarbij wordt veelal als uitgangspunt genomen dat het voorzorgsbeginsel (alleen) een rol speelt als er geen (volledige) wetenschappelijke zekerheid bestaat over (negatieve) milieueffecten van activiteiten die (desondanks) plaatsvinden. Bij de door ons te bespreken regels gaat het echter niet zozeer om situaties waarvan (in meer of mindere mate) de effecten wetenschappelijk niet ter discussie staan, maar bestaat de

6 Zie i.h.b. *Kamerstukken II* 2014/15, 33962, nr. 45, p. 150, 151, 158 ((gewijzigd) amendement van het lid Smaling).

7 Communication from the Commission on the precautionary principle, COM(2000) 1 final, 2 februari 2000 (<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0001:FIN:en:PDF>). Zie verder bijv. P.M. Smits, 'Een steeds bredere toepassing van het voorzorgsbeginsel in het omgevingsrecht', *TBR* 2023/42. Zie eerder van deze vereniging T. Arnoldussen e.a. *Bij twijfel (niet) doen? Over de invulling van het voorzorgsbeginsel en het omgaan met onzekerheden*, *VMR* 2009-3 (www.milieurecht.nl/bestanden/vmr-2009-3.pdf).

onzekerheid eruit of deze zich überhaupt zullen voordoen, omdat de omvang van de activiteiten, en concrete effecten dáárvan, niet op voorhand vaststaan.

Ook kan de vraag worden gesteld of de meer passieve instrumenten die lokale overheden tot hun beschikking hebben (zoals toestemmingsvereisten en informatieplichten) wel kwalificeren als voorzorgsmaatregelen zoals het voorzorgsbeginsel vereist; dat lijkt in eerste instantie een meer actief appel op overheden te doen om (zelf) maatregelen te nemen (en hiervoor dus ook bevoegdheden in het leven te roepen en vervolgens in te zetten).

Wij zien echter dat gemeenten (en provincies) in hun omgevingsvisies en -plannen ook bij de onzekere toekomstige bodembedreigende situaties wel degelijk spreken over voorzorg en ter uitwerking van het voorzorgsbeginsel regels stellen. Hoewel dus niet aan de op Europees niveau en in de literatuur geformuleerde criteria wordt voldaan, kunnen wij ons voorstellen dat dergelijke regels daarmee ook te scharen zouden kunnen zijn onder de noemer voorzorg, mede gelet op het feit dat (negatieve) gevolgen voor de bodem (zoals verontreinigingen, dalingen en zettingen) zich naar hun aard vaak pas in een later stadium voordoen of openbaren, maar in de kern al snel ernstig en omvangrijk zijn. De door ons te beschrijven voorbeelden hebben daarmee in essentie hetzelfde oogmerk als de voorzorgsregels die worden gesteld in verband met wetenschappelijke onzekerheid van effecten op de bodem.

Voorzorg omtrent de bodem in omgevingsvisies

Gemeenten en provincies zijn op grond van artikel 3.3 Ow verplicht om in hun omgevingsvisie rekening te houden met (o.m.) het voorzorgsbeginsel. De wetgever heeft echter niet gespecificeerd *hoe* dat zou moeten worden gedaan; dat zou, in de geest van de Omgevingswet, aan gemeenten zelf zijn.⁸ Dat roept de vraag op hoe hier door gemeenten en provincies in de praktijk invulling aan wordt gegeven, specifiek ten aanzien van de bodem.⁹

Een eerste analyse van gepubliceerde (ontwerp-)omgevingsvisies leert ons dat gemeenten in hun omgevingsvisies aan het thema bodem, en de daarmee samenhangende problematiek, wel aandacht besteden, maar dat nog weinig concreet wordt gemaakt hoe met (toekomstige) onzekere situaties en risico's ten aanzien van de bodem zou moeten worden omgegaan. Een expliciete koppeling tussen bodemproblematiek en het voorzorgsbeginsel wordt meestal, voor zover wij hebben kunnen nagaan, niet gemaakt. Als het voorzorgsbeginsel al wordt genoemd, is dat veelal met de algemene overweging dat omgevingsvisies op grond van de Omgevingswet

8 *Kamerstukken II* 2014/15, 33962, nr. 12 (NnavV), p. 76-77.

9 Voor zover ons bekend zijn er geen beleidsdocumenten vastgesteld met (uitvoerings-)richtlijnen over de rol c.q. toepassing van het voorzorgsbeginsel ten aanzien van bodem in omgevingsvisies (bijv. vanuit de wetgever of partijen als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten).

rekening moeten houden met de algemene (Europese) milieubeginselen, waaronder het voorzorgsprincipe.¹⁰

In enkele gevallen lijkt het voorzorgsbeginsel wel op meer impliciete wijze door te klinken in de gemeentelijke omgevingsvisies, namelijk doordat hierin concrete ambities worden genoemd ten aanzien van activiteiten of specifieke situaties waarin de bodem (c.q. ondergrond), al dan niet in de toekomst, schade kan oplopen. Deze ambities kunnen als gezegd naar onze mening in het verlengde worden gezien van het voorzorgsbeginsel.

Zo heeft de gemeente Dordrecht in haar omgevingsvisie ambities ten aanzien van de bodemkwaliteit geformuleerd. In dat kader wordt aangegeven dat de bodemkwaliteit wordt afgestemd op huidig en toekomstig functiegebruik en dat er bij projecten in de ondergrond rekening mee wordt gehouden dat lagen in de bodem intact moeten blijven, zodat grondwaterstromen zo min mogelijk worden verstoord; met name in gebieden waar sprake is van of risico op bodemverontreiniging. Verder is in de visie benadrukt hoe moet worden omgegaan met zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) én *potentieel* zeer zorgwekkende stoffen (pZZS); volgens de gemeente is het onwenselijk dat deze stoffen in het milieu terechtkomen en moeten bedrijven dus maatregelen nemen om de emissie en het gebruik van deze stoffen continu verder terug te dringen en waar mogelijk te voorkomen ('zero-emissie').¹¹

Ook uit de omgevingsvisie van de gemeente Westland blijkt dat rekening wordt gehouden met (toekomstige) effecten op de bodem (al dan niet door toekomstige ontwikkelingen). Specifiek is er aandacht voor het risico op bodemdaling in het gebied; zo worden onttrekkingen van grondwater en gaswinning op het aspect bodemdaling 'beoordeeld' en randvoorwaarden aan nieuwe ontwikkelingen in gebieden die gevoelig zijn voor bodemdaling genoemd.¹²

Voorzorg omtrent de bodem in omgevingsplannen

De omgevingsvisie werkt door in het omgevingsplan dat gemeenten in werking hebben. Uit de parlementaire geschiedenis van de Omgevingswet blijkt dat deze werking ook specifiek op het voorzorgsbeginsel ziet; daarmee zou het voorzorgsbeginsel volgens de wetgever van toepassing zijn op het beleid dat richting geeft aan de keuzes in het omgevingsplan. Hoe dat vervolgens concreet wordt ingekleed, bepaalt de

10 Zie bijv. p. 132 van de Omgevingsvisie gemeente Dordrecht 'Dordtse Omgevingsvisie 2.0. Eiland met kwaliteit' (*Gemeentebld* 2025, 516720), te raadplegen via <https://raad.dordrecht.nl/Documenten/Bijlage-1-Ontwerp-Dordtse-Omgevingsvisie-2-0-Eiland-met-kwaliteit-v0-3-1.pdf>, en Bijlage 1 van de Omgevingsvisie gemeente Westerwolde (*Gemeentebld* 2025, 576148), te raadplegen via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2025-576148.html>.

11 Omgevingsvisie Dordrecht, p. 49.

12 Omgevingsvisie gemeente Westland 'Visie op Westland' (*Gemeentebld* 2025, 542788), par. 8.5.4.3, 'Blik op de toekomst', te raadplegen via <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR749646/1>.

gemeente(raad) zelf, maar daarbij zou aan verschillende instrumenten kunnen worden gedacht, zoals vergunningplichten, maatwerkregels of bij de weging of sprake is van een evenwichtige toedeling van functies.¹³ Als specifiek voorbeeld noemt de wetgever nog:

‘[h]et bevoegd gezag kan met het oog op het voorzorgsbeginsel bijvoorbeeld besluiten om een bepaalde afstand te eisen tussen woningen en bedrijfsmatige activiteiten waarvan de gevolgen voor de fysieke leefomgeving nog onzeker zijn.’¹⁴

Gemeenten hebben dus bij het wijzigen van het omgevingsplan veel ruimte om zelf te bepalen hoe de invulling en uitwerking van het voorzorgsbeginsel er, gelet op de (mogelijke) lokale milieueffecten, in concrete regels (over bodembescherming) uit zouden moeten zien. Onze zoektocht door de omgevingsplannen van gemeenten/regio's die in hun omgevingsvisie bodem als thema van aandacht aanstippen, laat echter zien dat gemeenten veelal nog niet van deze mogelijkheid (of: verplichte keuze) gebruik hebben gemaakt – hetgeen gezien het feit dat de Omgevingswet pas twee jaar oud is – onzes inziens ook niet verrassend is. In veel gevallen zijn op dit moment door gemeenten nog geen specifieke lokale regels ten aanzien van bodemactiviteiten in het omgevingsplan opgenomen en als dat al zo is, is voorzorg hierin niet duidelijk terug te zien.¹⁵

Voorzorg omtrent de bodem in Papendrecht: een blauwprint voor lokale mogelijkheden?

Een in het oog springend voorbeeld van een gemeente die in haar omgevingsplan wél gestalte lijkt te willen geven aan het voorzorgsbeginsel in het kader van bodembescherming, is de gemeente Papendrecht.¹⁶ Omdat hiermee waardevolle inzichten worden gegeven in de manier waarop voorzorg door een gemeente wordt uitgelegd ten aanzien de bescherming van de bodem, staan wij wat langer stil bij de omgevingsvisie van deze gemeente en het (mede) daarop geënte omgevingsplan.

De omgevingsvisie van Papendrecht bepaalt dat activiteiten (zowel bestaande als nieuwe) met mogelijke milieurisico's zo veel mogelijk afzonderlijk van de woongebieden en publieke plekken moeten plaatsvinden. Hiermee zou worden gehandeld vanuit de gedachte ‘beter voorkomen dan genezen’, waarmee een ‘gezonde balans tussen economische belangen en de gezondheid en veiligheid van onze inwoners’ zou kunnen worden nagestreefd.¹⁷

13 Nota van toelichting Besluit kwaliteit leefomgeving, *Stb.* 2018, 2092, p. 249-250.

14 *Kamerstukken II* 2016/17, 33962, nr. 190, p.13.

15 Hierbij zij nog opgemerkt dat, bij het ontbreken van eigen regels, de regels uit de bruidsschat (de oude Rijksregels) gelden (nu deze van rechtswege onderdeel uitmaken van het lokale omgevingsplan). Ook in de bruidsschatregels kan onzes inziens geen voorzorg worden gelezen (net als onder het oude stelsel).

16 Indachtig de eerdergenoemde beleidsambities die gemeenten op dit gebied hebben.

17 Omgevingsvisie gemeente Papendrecht (*Gemeentebld* 2025, 248107), hoofdstuk 3, te raadplegen via <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR740226/1>.

Verder worden in de omgevingsvisie een aantal concrete punten ('prioriteiten') genoemd ten aanzien van bodemecologie en bodemkwaliteit, waarin ook het voorzorgsprincipe doorklinkt. Zo moet voor het versterken van de bodemecologie 'de bodemstructuur zoveel mogelijk intact worden gelaten' en 'onnodig graven' of het verplaatsen van grond worden voorkomen. Daarnaast mag de bodemkwaliteit geen ontoelaatbare risico's voor inwoners opleveren: voor bestaande activiteiten bijvoorbeeld door het veranderen van het gebruik van een plek en bij nieuwe (ruimtelijke) ontwikkelingen door aandacht voor verbetering van de bodemkwaliteit, onder meer door het meegeven van voorschriften voor materiaalgebruik.¹⁸

Deze 'voorzorgambities' zijn op verschillende manieren uitgewerkt in de regels van het omgevingsplan. Papendrecht heeft er met dit doel voor gekozen om haar omgevingsplan te wijzigen door in afdeling 11.1 uit naam van voorzorg specifieke regels over bodemactiviteiten op te nemen. Het gaat om verschillende maatwerkregels – in afwijking van het Bal, waarover later in deze bijdrage meer – voor bodemactiviteiten, zowel in de vorm van extra vergunningplichten en -voorwaarden als aanvullende informatieplichten. Zo gelden, in aanvulling op het Bal, maatwerkregels voor het toepassen van grond, waarbij 'toepassers' (diepgaander) onderzoek moeten verrichten en informatie moeten verstrekken over het gebruikte materiaal en de risico's van de toepassing hiervan voor de bodem. Ook wordt een vergunningplicht geïntroduceerd voor de toepassing van thermisch gereinigde grond, waarbij ook de ligging en de omvang van de toepassing en de verwachte zetting hiervan voor de komende honderd jaar in de beoordeling van de aanvraag worden meegenomen.

Opvallend is verder nog dat ook de specifieke zorgplicht hierbij een rol krijgt en dat de uitleg/uitwerking daarvan bij de vergunningaanvrager wordt gelegd: bij de aanvraag moeten de 'kritische aspecten' van de bouwstof worden beschreven en hoe de zorgplicht uit artikel 2.11 Bal wordt ingevuld voor specifieke effecten op bodem en water, inclusief de voorzieningen en maatregelen die worden getroffen om 'significante' beïnvloeding te voorkomen.

Ten slotte springt ook de specifieke aandacht van Papendrecht voor de (mogelijke) gezondheidsrisico's door aanwezigheid van PFAS in (o.m.) de bodem in het oog; hieraan wordt zowel in de omgevingsvisie als het omgevingsplan een afzonderlijke paragraaf gewijd. Als aanleiding wordt in de omgevingsvisie de ligging van Papendrecht nabij de chemische fabriek van Chemours genoemd, waardoor 'deze bedreiging' bij haar en haar buurgemeenten groter zou zijn dan in de rest van Nederland.¹⁹ Papendrecht is ook echter in die specifieke regio – hoewel we in Dordrecht al wel een aanzet zien – de eerste gemeente die in zowel haar omgevingsvisie als haar omgevingsplan het voorzorgsbeginsel zo uitgebreid ten aanzien van PFAS toepast.²⁰ Opvallend is de reflectie op haar eigen rol bij de aanpak van PFAS-verontreiniging:

18 Omgevingsvisie gemeente Papendrecht, par. 4.1.1.

19 Omgevingsvisie gemeente Papendrecht, par. 4.1.3.

20 Ook in Dordrecht zien wij in de omgevingsvisie en het -plan een aanzet voor nadere (voorzorgs)regels over bodem, maar die zijn naar onze lezing niet van hetzelfde detail

‘Voor maatregelen zijn wij grotendeels afhankelijk van hogere overheden: (...) voor de huidige uitstoot door Chemours zijn we kritisch bij vergunningverlening waarbij de provincie bevoegd gezag is; (...) bij het bepalen van gemeentelijk beleid waarbij PFAS een rol speelt, staat de gezondheid van de inwoners altijd centraal.’²¹

In het omgevingsplan van Papendrecht zijn ter uitvoering van deze ambities regels opgenomen, die soms aanvullend op het Bal zijn en daar soms van afwijken. Zo worden regels over graven in de bodem ook van toepassing op de stof PFOA verklaard en wordt hiervoor een eigen interventiewaarde vastgesteld (art. 11.30 en 11.33).²² Voor (bepaalde) toepassingen worden van het Bal afwijkende (al dan niet soepelere) kwaliteitseisen voor PFOA gesteld (art. 11.16) om zo, in lijn met Europees en nationaal beleid voor duurzaam bodembeheer, hergebruik in een PFOA-rijke bodem mogelijk te maken;²³ de (lokale) normen zouden een balans zijn tussen bescherming van de bodemkwaliteit voor mens en milieu én ruimte voor maatschappelijke ontwikkelingen, waarbij gezondheidsrisico’s zouden zijn uitgesloten.²⁴

De voorzorgsambities uit omgevingsvisies in andere regels?

Zoals hiervoor al genoemd, zijn gelet op artikel 3.3 Ow in principe ook provincies verplicht om in hun omgevingsvisie rekening te houden met het voorzorgsbeginsel. Op basis van een eerste indruk van de provinciale omgevingsvisies ontwaren wij niet overal even veel aandacht voor bodemactiviteiten en eventuele voorzorgsmaatregelen of -ambities die in dat kader worden geuit. Enkele in het oog springende voorbeelden waarin ambities tegen de achtergrond van voorzorg zijn geformuleerd, zijn de (ontwerp-)omgevingsvisies uit Utrecht en Overijssel:

- De provincie Utrecht stelt in haar (ontwerp-)omgevingsvisie de ambitie om in 2050 (o.m.) de bodemkwaliteit sterk te hebben verbeterd ten opzichte van 2025, onder meer door het gebruik van (niet-genormeerde) schadelijke stoffen als medicijnresten, microplastics en PFAS te beknotten, zodat zij een duurzaam bodem-

en (vergaande) strekking als de gemeente Papendrecht heeft vastgesteld.

21 Omgevingsvisie gemeente Papendrecht, par. 4.1.3.

22 Hiermee wordt aangesloten bij de systematiek die op wettelijk niveau is gekozen voor (verontreinigende) stoffen in de bodem waarboven mogelijke risico’s bestaan voor mens, plant of dier; daarvoor zijn interventiewaarden bodemkwaliteit opgenomen in bijlage IIA van het Besluit activiteiten leefomgeving. Voor stoffen die niet in Bijlage IIA zijn opgenomen (zogenoemde ‘niet-genormeerde stoffen’) kan op lokaal niveau in het omgevingsplan een waarde worden opgenomen, hetgeen Papendrecht dus hier ten aanzien van PFOA – een niet-genormeerde stof – heeft gedaan.

23 Zoals o.m. geformuleerd in de eerdergenoemde Nationale Omgevingsvisie en, recenter, de (ontwerp-)Nota Ruimte. Dit beleid is dan weer (mede) gebaseerd op de Europese Bodemstrategie uit 2021 en de (toentertijd in ontwerp aanhangige) recent vastgestelde EU-richtlijn bodemmonitoring (Richtlijn 2025/2360). Naast de genoemde focus op hergebruik van de bodem, wordt overigens ook het voorzorgsbeginsel expliciet genoemd als beginsel om bij locatiespecifieke beoordelingen en saneringen rekening mee te houden (zie art. 16 en overwegingen 67 en 69).

24 ‘2e wijziging Omgevingsverordening Provincie Utrecht’, *Provinciaal blad* 2025, 21377.

systeem niet in de weg staan. Verder heeft de provincie de ambitie om het gebruik van schadelijke gewasbeschermingsmiddelen, die leiden tot verontreiniging van (o.m.) de bodem, maximaal terug te dringen. Daarbij wordt voorgesorteerd op een verbod in de Omgevingsverordening op het omschakelen naar sierteelt, waar relatief veel chemische gewasbeschermingsmiddelen voor zouden worden gebruikt.²⁵

- De provincie Overijssel noemt in haar (ontwerp-)visie ambities voor (in algemene zin) minder bodemafdekking, minder vergraving (intact houden profiel) en het voorkomen en verminderen van verontreiniging (door het beperken van emissies naar de bodem om gevoelige functies te beschermen). Ook zouden bij ruimtelijke ontwikkelingen de (on)mogelijkheden en effecten op en van de bodem en ondergrond integraal moeten worden meegenomen (3D-benadering).²⁶

Ook deze voorzorgsambities kunnen (of: moeten) op grond van artikel 3.3 Ow worden vertaald naar regels in de provinciale omgevingsverordening. Wat de grenzen van deze vertaalslag (of: van de te formuleren ambities) zijn, wordt uit de wet en parlementaire geschiedenis niet duidelijk. De wetgever heeft zich niet specifiek uitgelaten over hoe (maatwerk)regels over voorzorg (al dan niet in het kader van bodem) eruit zouden kunnen zien; zij lijkt uit te gaan van een gelijklopende werking van artikel 3.3 Ow voor provincies en gemeenten. Gezien de verschillende taakstellingen, werkgebieden en bevoegdheden die gemeenten en provincies – specifiek wat betreft de bodem – hebben, zal dat naar onze inschatting in de praktijk echter qua invulling wel degelijk anders kunnen uitvallen. Zo gaat de provincie niet over de evenwichtige toedeling van functies aan locaties en zijn bepaalde bodemonderwerpen in eerste instantie aan gemeenten om te reguleren. Waar de grenzen liggen, zal de praktijk – en rechtspraak hierover – dus moeten uitwijzen.

Wij wijzen in dit verband op de – verstrekkende – regel die de provincie Utrecht wenst op te nemen in haar provinciale omgevingsverordening over het verbieden van de omschakeling naar sierteelt. In de toelichting wordt het voorzorgsbeginsel hier expliciet genoemd.²⁷ Zie verder ook de (meer impliciete) regels over meldings- en onderzoeksplichten ten aanzien van de effecten van boringen in de grond en het vereisen dat nieuwe woningbouw of industriële activiteiten geen (extra) bodemdaling met zich mee mogen brengen.²⁸ Ook deze regels lijken tegen de achtergrond van voorzorg te zijn opgenomen, waarbij overigens volgens ons wel de vraag rijst hoe deze regels zich verhouden tot de bevoegdheden van gemeenten in het kader van bodem en voorzorg.

25 www.provincie-utrecht.nl/onderwerpen/omgevingsvisie-en-omgevingsverordening/wijziging-omgevingsvisie-en-verordening.

26 Ontwerp omgevingsvisie Overijssel, p. 70 en 100.

27 Art. 8.1 van de ontwerp-omgevingsverordening, zoals gepubliceerd in *Provinciaal blad* 2025, 21377.

28 Artikel 9.14 lid 1 onder d van de ontwerp-omgevingsverordening, zoals gepubliceerd in *Provinciaal blad* 2025, 21377.

Tussenconclusie

Hoewel het in de praktijk nog ontbreekt aan richtlijnen of ruime voorbeelden van doorwerking van het voorzorgsbeginsel wat betreft het onderwerp bodembescherming in omgevingsvisies en met name de daarop deels geënte omgevingsplannen, laten de besproken omgevingsvisies en -plannen mooi zien hoe gemeenten (en provincies) op dit moment omgaan met voorzorgsambities. Hoewel de vraag kan worden gesteld of de gereguleerde situaties alleen strikt genomen onder het voorzorgsbeginsel kunnen worden geschaard, wordt wel duidelijk dat de beschreven omgevingsvisies en -plannen die ambitie wel degelijk lijken te hebben. Daarbij worden ter bescherming van de bodem, in aanvulling of afwijking van het Bal, verschillende instrumenten ingezet, zoals vergunningplichten, onderzoeksplichten en nadere inhoudelijke voorwaarden en normen.

Het is naar onze inschatting een kwestie van tijd voordat meer gemeenten en provincies, met name in regio's waar specifieke bodemproblematiek speelt, dergelijke regels in hun omgevingsplannen en -verordeningen (naar aanleiding van in de omgevingsvisies geformuleerde ambities) zullen opnemen.

3.2 Weigering vergunning op grond van voorzorgsbeginsel ter preventie bodemverontreiniging?

De tweede plek waar het voorzorgsbeginsel in de Omgevingswet terecht is gekomen, is artikel 5.32 Ow. Hierin is bepaald dat het bevoegd gezag een omgevingsvergunning kan weigeren als naar zijn oordeel sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor het verlenen van de vergunning zou leiden tot (mogelijk) ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid. Ook dit instrument heeft de Kamer bewust bij amendement opgenomen in de Omgevingswet, waarmee zou worden '[gehandeld] op grond van het voorzorgsbeginsel'.²⁹ In de wet wordt niet met zo veel woorden gedefinieerd onder wat voor (bijzondere) omstandigheden hiervan sprake kan zijn, maar uit de toelichting bij het amendement wordt duidelijk dat hierbij met name moet worden gedacht aan milieubelastende of bouwactiviteiten met mogelijke gevolgen voor de volksgezondheid. Als voorbeelden worden Q-koorts en vogelgriep genoemd.³⁰

Voor het bodembeschermingsrecht lijkt deze bevoegdheid, die ziet op vergunningaanvragen, niet direct relevant; dergelijke activiteiten worden immers veelal al op Rijksniveau gereguleerd (o.m. in het Bal en Bbl). Voor zover het milieubelastende activiteiten betreft, geldt bovendien de specifieke zorgplicht, die ook de bescherming van de gezondheid omvat. In zoverre is het de vraag of artikel 5.32 Ow een rol zal spelen in het bodembeschermingsrecht.

Gelet op de wettekst en toelichting van de wetgever sluiten wij echter niet dat uit dat in bepaalde gevallen – namelijk indien (1) een vergunning wordt aangevraagd voor

29 *Kamerstukken II* 2014/15, 33962, nr. 151.

30 *Kamerstukken II* 2014/15, 33962, nr. 151, p. 2.

bepaalde activiteiten die (2) in potentie (ernstig) bodembedreigend zouden kunnen zijn, (3) sprake is van een bijzondere situatie die (4) daarnaast mogelijk ernstig schadelijk is voor de (volks)gezondheid – deze bevoegdheid toch in beeld zou kunnen komen – zij het dat deze bevoegdheid volgens de regering wel terughoudend zou moeten toegepast en dat het bij ‘meer structurele beleidsopgaven’ met toepassing van het voorzorgsbeginsel de ‘gezondheidsbedreigende belasting’ zou moeten worden teruggedrongen via omgevingsvisies en omgevingsplannen.³¹ Wij kennen overigens geen (gepubliceerde) gevallen waarin deze bevoegdheid in het kader van (het voorkomen van) bodemrisico’s is toegepast; de rechtspraak zal dus moeten uitwijzen of deze bevoegdheid inderdaad in het kader van bodem(gezondheids)risico’s kan worden ingezet.

3.3 Voorzorgsbeginsel als onderdeel van het Bal

Overwegingen (amvb-)wetgever

Het voorzorgsbeginsel is ten slotte geland in artikel 23.6 Ow, waarin wordt bepaald dat bij een algemene maatregel van bestuur waarop artikel 23.5 Ow van toepassing is (de voorhangprocedure), in de Nota van Toelichting moet worden gemotiveerd op welke wijze rekening is gehouden met het voorzorgsbeginsel (en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt).³²

De (amvb-)wetgever heeft aan deze verplichting voldaan door in de Nota van Toelichting van het Bal, het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) bijna gelijklopende passages op te nemen.³³ Omdat wij voor het onderwerp bodem het Bal relevanter achten dan het Bbl en het Bkl, richten wij in deze bijdrage de aandacht op het Bal.

In de nota van toelichting bij het Bal wordt inderdaad ingegaan op het voorzorgsbeginsel. Opvallend is dat in dat kader allereerst wordt verwezen naar de omgevingsvisies, waaraan bevoegde gezagen in principe gebonden zijn. Zoals hiervoor uitgebreid toegelicht, is het de bedoeling dat de ambities ten aanzien van het voorzorgsbeginsel die in de omgevingsvisie zijn opgenomen, uiteindelijk ook een plek krijgen in het omgevingsplan. De (amvb-)wetgever merkt echter op dat omgevingsvisies, anders dan omgevingsplannen, niet direct doorwerken in de uitvoering van het Bal (en bevoegde gezagen daar dus niet aan gebonden zijn als zij bijvoorbeeld een maatwerkbeschikking ter afwijking van het Bal nemen). Als het gaat om de bevoegdheden op grond van het Bal, zijn bevoegde gezagen volgens de wetgever alleen over de band van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur gebonden aan de door hen opgestelde omgevingsvisies (waaronder daarin opgenomen uitgangspunten over het voorzorgsbeginsel). Oftewel: bij het stellen van een maatwerkvoorschrift vormen de ambities ten aanzien van het voorzorgsbeginsel, die een bevoegd gezag

31 *Kamerstukken I* 2015/16, 33962, nr. E, p. 3-4.

32 Specifiek tot stand gekomen bij amendement, *Kamerstukken II* 2014/15, 33962, nr. 158.

33 Zie de (gelijklopende) nota’s van toelichting bij het Bal, Bkl en Bbl (*Stb.* 2018, 293, *Stb.* 2018, 292 resp. *Stb.* 2018, 291).

daarover heeft opgenomen in zijn omgevingsvisie, dus geen direct toetsingskader. Deze overweging van de (amvb-)wetgever lijkt ons overigens correct, nu bij het vaststellen van een maatwerkvoorschrift kort gezegd aan de beoordelingsregels voor een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit van het Bkl moet worden voldaan en de omgevingsvisie geen deel uitmaakt van dit toetsingskader.^{34, 35}

Voorzorgsbeginsel ter concretisering van de specifieke zorgplicht

Het voorzorgsbeginsel kan volgens de (amvb-)wetgever *wel* een directe rol spelen bij het stellen van maatwerk op grond van het Bal ter concretisering van de specifieke zorgplicht (art. 2.11 Bal).³⁶

Specifiek wat betreft het onderwerp bodembescherming wijzen wij erop dat de specifieke zorgplicht, naast de algemener geformuleerde verplichtingen om alle passende preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging te treffen (sub a) en geen significante milieuverontreiniging te veroorzaken (sub d), bepaalt dat ‘voor zover verontreiniging van de bodem ontstaat: herstel van de bodem redelijkerwijs mogelijk blijft’ (sub i).

Met deze laatste specifieke verplichting wordt blijkens de parlementaire geschiedenis bijvoorbeeld bedoeld dat op locaties met een bekende bodemverontreiniging die is ontstaan in of na 1987 geen permanente bebouwing mag worden gebouwd die het onmogelijk maakt om een bodemverontreiniging op te ruimen. Als de bebouwing noodzakelijk wordt, zal de bodemverontreiniging alsnog eerst zo veel mogelijk ongedaan moeten worden gemaakt.³⁷

Specifiek wat betreft het voorzorgsbeginsel merkt de (amvb-)wetgever het volgende op. Bij het voldoen aan de specifieke zorgplicht kan het voorzorgsbeginsel volgens de wetgever ‘soms’ van betekenis zijn, namelijk als in een concreet geval *gerede twijfel* bestaat over de kans dat bepaalde nadelige gevolgen kunnen optreden. Specifieke zorgplichten laten veel ruimte voor eigen initiatief om op juiste en passende wijze een bepaalde zorg voor de leefomgeving te betrachten. Initiatiefnemers hebben uitdrukkelijk een eigen verantwoordelijkheid om consequenties te verbinden aan potentiële nadelige gevolgen van hun activiteit. De (amvb-)wetgever vervolgt echter:

‘Maar soms kan in een concreet geval sprake zijn van *gerede twijfel* over de kans dat bepaalde nadelige gevolgen kunnen optreden. Wanneer het bevoegd gezag dit risico niet wil laten bestaan, kan via een maatwerkvoorschrift of maatwerkregel

34 Art. 2.13 lid 5 Bal.

35 Opvallend is in dat kader overigens dat onder de Wabo bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor milieu wel degelijk rekening moest worden gehouden met het milieubeleidsplan. Hoewel de Omgevingswetgever geen wijziging van het beoordelingskader heeft beoogd, lijkt dit – uitgaande van de tekst van de wet – dus wel degelijk een verandering ten opzichte van het hiervoor geldende regime.

36 *Stb.* 2018, 293, p. 690.

37 *Stb.* 2021 98, p. 143-145.

evident worden gemaakt wat de zorgplicht van de initiatiefnemer dan inhoudt, mede uit een oogpunt van voorzorg.³⁸

Het is de vraag wat de wetgever hier precies mee bedoelt en in hoeverre deze bedoeling en de feitelijke uitwerking daarvan wat betreft het onderwerp bodem feitelijk nieuw is ten opzichte van het vóór de Omgevingswet geldende regime. Wij gaan hierna op deze vragen in.

Maatwerkregels in afwijking van het Bal

De mogelijkheid om, in afwijking van het Bal, maatwerkregels te stellen hebben wij hiervoor al besproken: deze komen terecht in omgevingsplannen en kunnen daarmee mede worden gebruikt om voorzorgsambities ten aanzien van het onderwerp bodembescherming uit de omgevingsvisie vorm te geven. Het hiervoor beschreven omgevingsplan van Papendrecht illustreert mooi hoe dit soort regels er in de praktijk kunnen uitzien en op welke wijze zij het Bal kunnen aanvullen of daarvan kunnen afwijken. Ook op Rijksniveau bestaat echter in het kader van bodemrisico's een bevoegdheid om in afwijking van het Bal maatwerkregels in het kader van bodemrisico's te stellen. De grondslag hiervoor is artikel 23.6a Ow, dat bepaalt dat als een voorziening onmiddellijk is geboden, met het oog op de bescherming van de bodem in afwijking van (o.m.) het Bal bij ministeriële regeling regels door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat kunnen worden gesteld over milieubelastende activiteiten.³⁹ Een dergelijke maatwerkregeling vervalt in principe na twaalf maanden en is dus alleen bedoeld voor situaties waar onmiddellijke actie nodig is.

Hoewel deze bevoegdheid voor zover ons bekend niet vaak wordt toegepast, is recent is door de minister van deze mogelijkheid gebruikgemaakt met de 'Tijdelijke regeling verbod en vergunningplicht toepassing LD- en ELO-staalslak'.⁴⁰ Door deze Tijdelijke regeling is het, in afwijking van artikel 4.123 Bal, verboden om LD- en ELO-staalslakken op of in de landbodem toe te passen in een bepaalde laagdikte en op locaties waar inname, inhalatie of oog-, mond- of huidcontact niet is uitgesloten. Voor andere toepassingen is een vergunningplicht geïntroduceerd. Deze Tijdelijke regeling is volgens de minister nodig ter bescherming van de bodem, de gezondheid van de mens en het milieu. Aanleiding voor de Tijdelijke regeling is de opvatting van de minister dat in de praktijk onvoldoende rekening wordt gehouden met de risico's die ontstaan voor de bodem, de gezondheid en het milieu, omdat onvoldoende rekening wordt gehouden met bepaalde eigenschappen van het materiaal. Daardoor wordt volgens de minister onvoldoende gegarandeerd dat op juiste wijze invulling wordt gegeven aan de zorgplicht en andere van toepassing zijnde normen. Hoewel er ook mogelijkheden tot maatwerk bestaan voor gemeenten, acht de minister het

38 Stb. 2018 293, p. 690.

39 Deze mogelijkheid is overigens niet nieuw. Art. 23.6a Ow vervangt art. 20 Wbb, waarin een soortgelijke mogelijkheid was opgenomen.

40 Stcrt. 2025, 25176. De regeling is overigens ook gebaseerd op art. 9.2.2.6 Wet milieubeheer.

noodzakelijk om *uit voorzorg* en gelet op het beginsel van preventief handelen, onmiddellijk een voorziening te treffen.⁴¹

Interessant is dat artikel 23.6a Ow zelf niet aangeeft dat het voorzorgsbeginsel een rol kan spelen bij het treffen van tijdelijk maatwerk bij ministeriële regeling. De Tijdelijke regeling, en de toelichting daarop, laten dus echter wel duidelijk zien dat het voorzorgsbeginsel in de praktijk op deze wijze als grondslag kan worden gebruikt.

Maatwerkvoorschriften in afwijking van het Bal

Voor maatwerkvoorschriften werkt het systeem naar hun aard anders. Deze voorschriften worden, zoals bekend, gesteld om in een concreet geval af te wijken van de regels van het Bal en gelden alleen voor diegene die de desbetreffende activiteit uitvoert (en zijn daarmee vergelijkbaar met vergunningvoorschriften). Volgens de wetgever – zoals uitgewerkt in de nota van toelichting – kan het voorzorgsbeginsel dus aanleiding geven tot het stellen van dergelijke maatwerkvoorschriften ter concretisering van de specifieke zorgplicht (art. 2.11 Bal).

De mogelijkheid om op grond van het voorzorgsbeginsel een maatwerkvoorschrift te stellen, lijkt – uitgaande van de tekst van de nota van toelichting – niet te zijn bedoeld om af te wijken van de specifieke bodembeschermende bepalingen die in hoofdstuk 4 Bal zijn opgenomen. Nu maatwerk onder de Omgevingswet echter uitgangspunt is – maatwerk mag, tenzij is bepaald dat het niet mag –, is het naar onze mening denkbaar dat het voorzorgsbeginsel in een concreet geval óók ten grondslag zal kunnen worden gelegd aan een maatwerkvoorschrift waarbij strengere bodembeschermende maatregelen worden opgelegd dan opgenomen in hoofdstuk 4 Bal.

Verhouding tot het oude regime

Om wat betreft het onderwerp bodem te kunnen doorgronden in hoeverre de in de nota van toelichting beschreven mogelijkheid van concretisering van de specifieke zorgplicht ter uitvoering van het voorzorgsbeginsel nieuw is ten opzichte van het oude regime, is het van belang om kort stil te staan bij het oude bodembeschermingsregime.

Voordat de Omgevingswet in werking trad, waren voor de verplichting om bodemverontreiniging te voorkomen meerdere regels relevant. Allereerst bevatte het Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm), naast een algemeen geformuleerde zorgplicht (art. 2.1 Abm), de verplichting om een verwaarloosbaar bodemrisico te bewerkstelligen (afd. 2.4 Abm), waarbij moest worden voldaan aan eisen die daarover waren opgenomen in de Activiteitenregeling en de Nederlandse Richtlijn Bodembescherming. De term verwaarloosbaar bodemrisico komt niet langer in de wet voor. Het

41 Op dit moment wordt het ‘Verzamelbesluit Omgevingswet IENW bodem en water 2026’ voorbereid. Deze amvb zal onder meer een regeling (een informatieverplichting, art. 4.1258 Bal) bevatten voor de toepassing van staatslakken, waarmee het de Tijdelijke regeling zal vervangen. Het Verzamelbesluit ligt op dit moment ter consultatie voor bij de Afdeling Advisering van de Raad van State.

systeem is (voor milieubelastende activiteiten die zijn aangewezen in het Bal) vervangen door de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 Bal in samenhang met concrete bodembeschermende regels die per milieubelastende activiteit het minimale bodembeschermingsniveau geven (deze zijn bij de regels voor de desbetreffende activiteiten in hoofdstuk 4 Bal opgenomen).⁴²

Naast de verplichting om een verwaarloosbaar bodemrisico te realiseren, speelde de zorgplicht van artikel 13 Wet bodembescherming (Wbb) een belangrijke rol. Artikel 13 Wbb had een zelfstandige rol naast de meer specifieke voorschriften die in het Activiteitenbesluit waren opgenomen. Sowieso zagen de laatstbedoelde voorschriften alleen op de drijver van een inrichting,⁴³ terwijl artikel 13 Wbb zich richtte tot iedere persoon die de in dat artikel bedoelde handelingen verrichtte.⁴⁴

Artikel 13 Wbb kende twee functionaliteiten. Allereerst bevatte het een verbod om te verontreinigen of aan te tasten (de preventieve dimensie van het artikel) en daarnaast bevatte het de verplichting voor de veroorzaker van verontreiniging of aantasting om maatregelen te nemen om die verontreiniging of aantasting ongedaan te maken (de repressieve dimensie). Voor de onderhavige vraag is met name de preventieve dimensie interessant. De vraag is immers hoe ver die preventieve verplichting dan precies reikte en in hoeverre het voorzorgsbeginsel daarin wellicht ook al een rol speelde, met name nu artikel 13 Wbb een van de voorgangers is van de specifieke zorgplicht.

Het voorzorgsbeginsel lag niet nadrukkelijk ten grondslag aan het systeem onder het oude recht. Er wordt ook niet met zo veel woorden op ingegaan in de parlementaire geschiedenis bij het Abm of de Wbb; hieruit bleek dat met name andere beginselen aan het bodembeschermingsbeleid ten grondslag lagen, zoals het standstillbeginsel en het uitgangspunt van brongerichte aanpak.⁴⁵ Hoewel uit de parlementaire geschiedenis bij de Wbb dus niet blijkt dat het voorzorgsbeginsel daaraan ten grondslag lag, is uit verschillende (betrekkelijk recente) overheidspublicaties overigens wel op te maken dat het voorzorgsbeginsel geacht werd en wordt deel uit te maken van het grotere bodembeschermingsregime, waar ook artikel 13 Wbb deel van uitmaakt(e).⁴⁶

De doorwerking van het voorzorgsbeginsel in het preventieve deel van artikel 13 Wbb heeft echter wat meer vorm gekregen in de jurisprudentie van de Afdeling

42 Op basis van art. 4.7 Ow kan toestemming worden gevraagd om een gelijkwaardige maatregel te treffen waarbij in principe kan worden aangesloten bij het document BB-cvm. In het Bal worden ook gevallen genoemd waarvoor bij de wens om een gelijkwaardige maatregel te treffen alleen een meldplicht geldt.

43 Art. 1.1 Wet milieubeheer.

44 Dat wil zeggen de handelingen genoemd in art. 6-12 Wbb.

45 *Stb.* 2007, 415, par. 7.7.

46 Zie o.m. 'Handreiking Zorgplicht artikel 13 Wet bodembescherming bij bodemverontreiniging met PFAS', Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, februari 2025, p. 1 en 'Evaluatie van de totstandkoming van het tijdelijk handelingskader PFAS', Algemene Bestuursdienst, 3 november 2020, p. 2020.

bestuursrechtspraak van de Raad van State over de toepassing van rubbergranulaat als ‘infill middel’ op de kunstgrasvelden van een voetbalvereniging in Tilburg.⁴⁷ In deze uitspraak kwam de vraag aan de orde hoe ver de preventieve werking van artikel 13 Wbb precies strekte. De discussie betrof de vraag of artikel 13 Wbb ertoe verplichtte überhaupt geen gebruik te maken van de korrels, nu zich daarin bodem-bedreigende stoffen bevonden. De Afdeling oordeelde dat aan de in artikel 13 Wbb opgenomen preventieve zorgplicht wordt voldaan, indien ten tijde van de aanleg aan de op dat moment geldende zorgplichtdocumenten ten aanzien van dat gebruik wordt voldaan. Daarmee wordt gehandeld conform de stand der techniek en daarmee aan de preventieve zorgplicht. Interessant is dus dat de preventieve zorgplicht niet zo ver werd geacht te gaan dat activiteiten die de bodem potentieel bedreigden hoe dan ook niet mochten worden uitgevoerd. Als aan de ‘stand der techniek’ werd voldaan, werd ook aan de preventieve zorgplicht voldaan.

Nieuw ten opzichte van het oude systeem is uiteraard dat de wet en de daarop gebaseerde parlementaire geschiedenis van het Bal nu wél met zo veel woorden verwijst naar het voorzorgsbeginsel: als het bevoegd gezag in een concreet geval vreest voor nadelige gevolgen van een activiteit voor de bodem (en er kennelijk geen vertrouwen in heeft dat degene die de activiteit zelf uitvoert deze gevolgen voldoende zal beperken), kan een maatwerkvoorschrift worden opgelegd waarin concreet wordt aangegeven wat moet worden gedaan om de gevreesde nadelige gevolgen voor de bodem te voorkomen. Het voorzorgsbeginsel is daarvoor dan mede de grondslag, althans dit stelt de parlementaire geschiedenis.⁴⁸ Dit was anders onder het oude regime. Hoewel artikel 13 Wbb ook een preventieve dimensie had, konden op grond daarvan geen maatregelen verplicht worden opgelegd om in specifieke gevallen verontreiniging van de bodem te voorkomen.⁴⁹ Maatwerk op grond van afdeling 2.4 Abm kon wel, maar de afgebakende situaties in die afdeling hebben geen betrekking op de situatie dat een bevoegd gezag vanuit voorzorg bepaalde specifieke maatregelen ter bescherming van de bodem wil opleggen. Ten slotte konden in het oude systeem ook maatwerkvoorschriften worden gesteld ten aanzien van de zorgplicht van artikel 2.1 Abm, maar die mogelijkheid werd wel beperkt tot gevallen die niet al uitputtend in het Abm waren geregeld (art. 2.1 lid 4 Abm). Nu afdeling 2.4 Abm een regeling met betrekking tot het verwaarloosbaar bodemrisico bevatte, zien wij niet direct hoe op grond van artikel 2.1 lid 4 Abm toch in het kader van voorzorg nadere bodembeschermende maatregelen hadden kunnen worden opgelegd.

47 ABRvS 19 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2944.

48 *Stb.* 2018 293, p. 690.

49 Art. 27 lid 2 Wbb maakte het overigens wel mogelijk voor het bevoegd gezag om aanwijzingen te geven met betrekking tot bepaalde te nemen maatregelen, indien sprake was van een verontreiniging of aantasting van de bodem. Deze zagen echter niet op de situatie dat daar nog geen sprake van was, maar het bevoegd gezag de maatregelen uit voorzorg zou willen opleggen om de verontreiniging te voorkomen.

Tussenconclusie

Al met al lijkt het systeem van de Omgevingswet vanuit de brede toepassing van de specifieke zorgplicht, de ruime mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften en de specifieke overwegingen over het voorzorgsbeginsel in de nota van toelichting bij het Bal, een verandering teweeg te hebben gebracht in het bodembeschermingsrecht. Nu kan, anders dan voorheen, via het instrument van maatwerk concreet uitvoering worden gegeven aan het voorzorgsbeginsel. Deze mogelijkheid bestond naar onze lezing van het oude regime voorheen niet en betreft dus een uitbreiding van de mogelijkheden om op basis van het voorzorgsbeginsel actie te ondernemen. Hoe deze toepassing eruit kan zien, en waar de grenzen daarvan precies liggen, zal echter nog moeten blijken, nu voorbeelden en rechtspraak op dit moment nog schaars zijn. Nu de (amvb-)wetgever de mogelijkheden van toepassing van het voorzorgsbeginsel vooral lijkt te zien ter concretisering van de specifieke zorgplicht, kunnen wij ons voorstellen dat het opleggen van belastend maatwerk op grond waarvan specifieke maatregelen moeten worden getroffen ter bescherming van de bodem, wel zorgvuldig zal moeten worden onderbouwd. Het risico bestaat anders dat een dergelijk maatwerkvoorschrift de rechterlijke toets niet zal kunnen doorstaan.

4 Conclusie

Hoewel het voorzorgsbeginsel nadrukkelijk(er) een plek heeft gekregen in het stelsel van de Omgevingswet, wordt in de wetgeving geen koppeling gemaakt tussen het voorzorgsbeginsel en het bodembeschermingsrecht. Dat is naar ons oordeel opvallend, omdat verontreiniging van de bodem (en het grondwater) naar haar aard langdurige en wijdverspreide negatieve effecten kan hebben en daarmee bij uitstek een aspect van de leefomgeving betreft waar het voorzorgsbeginsel een waardevolle rol kan spelen.

Hoewel een nadrukkelijke koppeling aldus ontbreekt, maakt het regime van de Omgevingswet het echter wel degelijk mogelijk dat bij gevestigde, maar nog onzekere, niet-genormeerde risico's over mogelijke (bodem)verontreinigende activiteiten, het voorzorgsbeginsel wordt gebruikt om die risico's tegen te gaan. De instrumenten hiervoor zijn door de wetgever met name neergelegd bij decentrale overheden, die via hun omgevingsvisies en omgevingsplannen (maatwerk)regels kunnen stellen ter uitvoering van specifieke voorzorgsambities. In de praktijk is te zien dat gemeenten en provincies op het gebied van bodembescherming onder de noemer van voorzorg ambities formuleren en specifieke regels opnemen om toekomstige verontreiniging van de bodem te voorkomen. Hoewel strikt genomen de vraag kan worden gesteld of deze toepassingen in alle gevallen ook echt kunnen worden geschaard onder het Europese voorzorgsbeginsel, blijkt dat de ambities wel degelijk hetzelfde doel hebben.

Ook kunnen decentrale overheden, vanuit hun rol als bevoegd gezag aangaande lokale milieuverontreiniging, maatwerkvoorschriften stellen die de specifieke zorgplicht

nader concretiseren met behulp van het voorzorgsbeginsel en in dat kader specifieke bodembeschermende maatregelen opleggen.

Naar onze inschatting gaat het regime van de Omgevingswet hiermee verder dan wat mogelijk was onder het stelsel dat gold voorafgaand aan de inwerkingtreding van die wet, hoewel ook onder dat regime al een bepaalde ruimte leek te bestaan voor het toepassen van voorzorg. Hoewel de wetgeving nog betrekkelijk nieuw is, en wij de toepassing van meerdere van de in deze bijdrage genoemde instrumenten nog niet in de praktijk en rechtspraak hebben zien langskomen, biedt het door de Omgevingswet ingevoerde stelsel naar onze voorlopige inschatting nuttige instrumenten en handvatten om, met name op lokaal niveau, maatregelen en acties af te dwingen ter bescherming van de bodem. Het is aan gemeenten en provincies om deze lokale ruimte vervolgens te benutten. Alleen de praktijk zal leren welke impact het voorzorgsbeginsel in het bodembeschermingsrecht daarmee daadwerkelijk heeft.

8 **Het voorzorgsbeginsel en de toetsing van gezondheidsrisico's vanwege geitenhouderijen in het kader van de omgevingsvergunning milieubelastende activiteit**

Teun Verstappen en Malou Box¹

Recent zijn de resultaten gepubliceerd van verschillende nieuwe onderzoeken naar de gezondheidsrisico's vanwege geitenhouderijen. Deze bijdrage gaat in op de betekenis daarvan in relatie tot het voorzorgsbeginsel en de Afdelingsjurisprudentie daarover.

Centraal in deze bijdrage staat de vraag hoe deze gezondheidsrisico's vanwege het houden van geiten zullen worden en/of zouden moeten worden betrokken in de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit.

1 **Inleiding**

In een bundel over het voorzorgsbeginsel kan een actueel thema als de toetsing van gezondheidsrisico's vanwege vergunningplichtige milieubelastende activiteiten niet ontbreken. Hoewel gezondheidsrisico's reeds lange tijd moeten worden betrokken bij de beantwoording van de vraag of een milieubelastende activiteit leidt tot significante milieuverontreiniging, is sprake van een toenemende focus op gezondheidsrisico's in het milieurecht. Deze groeiende aandacht voor gezondheidsrisico's in het milieurecht is goed verklaarbaar. Hoewel de kwaliteit van diverse milieufactoren in het algemeen sterk is verbeterd, levert het milieu immers nog steeds een belangrijke bijdrage aan de ziektelast onder de Nederlandse bevolking. Na roken vormt het fysieke milieu de belangrijkste risicofactor voor de volksgezondheid in Nederland.²

Het aspect gezondheid is veelomvattend en zeer divers. Aan de meeste milieuaspecten zijn in meer of mindere mate immers gezondheidsaspecten verbonden. Neem bijvoorbeeld de aspecten luchtkwaliteit, geluid en geur. Het thema gezondheid vraagt in het kader van deze bundel dus om een afbakening. Deze bijdrage beperkt zich daarom tot de toetsing van gezondheidsrisico's vanwege het houden van geiten in het kader van de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit.

-
- 1 Mr. T.J.H. (Teun) Verstappen en mr. M. (Malou) Box zijn beiden als jurist werkzaam bij de Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN). Zij hebben deze bijdrage op persoonlijke titel geschreven.
 - 2 *Themaverkenning Milieukwaliteit*, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) 2018, beschikbaar via www.vtv2018.nl/milieukwaliteit. *Ziektelast door omgevingsfactoren*, RIVM (beschikbaar via www.volksgezondheidenzorg.info/onderwerp/fysieke-omgeving/cijfers-context/overzicht).

Hierna zal allereerst worden stilgestaan bij de laatste wetenschappelijke inzichten over gezondheidsrisico's vanwege het houden van geiten. Vervolgens zullen wij ingaan op de vraag hoe deze gezondheidsrisico's naar onze mening zullen worden en/of zouden moeten worden betrokken in de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit.

2 Recent onderzoek naar gezondheidsrisico's vanwege geitenhouderijen

Hierna worden de belangrijkste recente wetenschappelijke inzichten ten aanzien van gezondheidsrisico's vanwege het houden van geiten in hoofdlijnen weergegeven.

2.1 'Veehouderij en volksgezondheid omwonenden'

In 2016 heeft het RIVM in samenwerking met onder meer de Wageningen University & Research en de Universiteit Utrecht (IRAS) de resultaten gepresenteerd van een grootschalig onderzoek naar de gezondheid van omwonenden van veehouderijen: het rapport 'Veehouderij en gezondheid omwonenden' (hierna: het VGO-onderzoek).³ Dit onderzoek is uitgevoerd in het oostelijke deel van Noord-Brabant en in het noorden van Limburg, welke gebieden beide een hoge veedichtheid kennen. Uit het VGO-onderzoek kwam een aantal positieve en een aantal negatieve gezondheidseffecten naar voren. Voor het VGO-onderzoek is gebruikgemaakt van anonieme gegevens van 110.000 patiënten bij huisartsen. Daarnaast hebben 14.000 mensen een vragenlijst ingevuld en zijn nog eens 2.500 personen aan een gezondheidsonderzoek van bloed, ontlasting en longfunctie onderworpen. In 2017 is het onderzoek 'Veehouderij en gezondheid omwonenden – aanvullende analyses – Analyse van gezondheidseffecten, risicofactoren en uitstoot van bio-aerosolen' (hierna: het VGO-II-onderzoek) gepubliceerd.⁴ Daarin zijn nadere statistische analyses uitgevoerd, die de eerdere conclusies uit het hoofdonderzoek (het VGO-onderzoek) bevestigen en deze steviger onderbouwen. Daarnaast laat het VGO-II-onderzoek zien dat omwonenden van geitenhouderijen een grotere kans hebben op het krijgen van longontsteking. De belangrijkste resultaten van de beide VGO-onderzoeken laten zich als volgt samenvatten:⁵

- Rond pluimveehouderijen (binnen een straal van ruim één kilometer) en geitenhouderijen (binnen een straal van anderhalf tot twee kilometer) komen iets vaker dan gemiddeld in Nederland longontstekingen voor. Bij pluimvee wordt dit waarschijnlijk veroorzaakt door fijnstof en endotoxinen. Bij geiten is de oorzaak onbekend, maar Q-koorts is uitgesloten, omdat het verhoogde risico ook is gevonden in de periode na de uitbraak daarvan. Van alle gevallen van longontsteking in het

3 K. Maassen e.a., *Veehouderij en gezondheid omwonenden*, RIVM-rapport 2016-0058.

4 T. Hagenaars e.a., *Veehouderij en Gezondheid Omwonenden (aanvullende studies). Analyse van gezondheidseffecten, risicofactoren en uitstoot van bio-aerosolen*, RIVM-rapport 2017-0062.

5 Factsheet Veehouderij en gezondheid omwonenden, www.rivm.nl/documenten/factsheet-veehouderij-en-gezondheid-omwonenden.

onderzoeksgebied hangt 7,2% (119 patiënten per 100.000 mensen) samen met geitenhouderijen en 5,4% (89 patiënten per 100.000 mensen) met pluimveebedrijven.

- Astma en neusallergie komen bij omwonenden van een veehouderij minder vaak dan gemiddeld voor.
- Rond veehouderijen wonen minder mensen met COPD. Maar de mensen met COPD die in de buurt van veel veehouderijen wonen, hebben wel grotere kans op ernstige klachten en gebruiken meer medicijnen.
- Zoönosen zoals het hepatitis E-virus, de bacterie *Clostridium difficile* en ESBL-producerende bacteriën komen net zo vaak voor bij mensen die dichtbij een veehouderij wonen als bij mensen die daar verder vandaan wonen. Wel lijken omwonenden iets vaker drager te zijn van de veegerelateerde MRSA-bacterie.
- Er is een verband gevonden tussen wonen nabij veehouderijen en een verlaagde longfunctie. Dit wordt waarschijnlijk veroorzaakt door stoffen (fijnstof en ammoniak) die afkomstig zijn van veehouderijen. Niet alleen het dicht bij veel veehouderijen wonen zorgt voor een lagere longfunctie. De longfunctie wordt in het hele onderzoeksgebied lager op momenten dat de concentratie van ammoniak in de lucht hoog is. Deze effecten zijn overigens vergelijkbaar met de schadelijke gezondheidseffecten van het verkeer in een stad.

Hoewel de beide VGO-onderzoeken veel informatie hebben opgeleverd over de gezondheidsrisico's van veehouderijen, zijn ook veel vragen onbeantwoord gebleven en zijn er nieuwe vragen bijgekomen. Van 2018-2024 liepen daarom vervolgonderzoeken VGO-III om te onderzoeken of longontstekingen ook in de periode 2014-2019 vaker voorkwamen bij mensen die in de VGO-gebieden in de buurt van een geitenhouderij wonen dan bij mensen die verder weg wonen. En of dit in de periode 2014-2017 ook zo was in gebieden in de provincies Utrecht, Gelderland en Overijssel. Dit werd op dezelfde manier onderzocht als in VGO-I en II.

VGO-III richtte zich daarna op het vinden van een oorzaak voor het verhoogde risico op longontsteking in de buurt van geitenhouderijen.⁶ VGO-III was een breed onderzoek en bestond uit vijf deelonderzoeken. Die deelonderzoeken zochten het antwoord op de volgende vragen:

- Zagen huisartsen bij patiënten die in de buurt van een geitenhouderij wonen meer longontstekingen dan bij patiënten die verder van een geitenhouderij af wonen?
- Welke ziekteverwekkers die bij geiten voorkomen, kunnen volgens de wetenschappelijke literatuur een longontsteking veroorzaken bij mensen?
- Welke ziekteverwekkers dragen de volgende drie groepen bij zich?:
 - omwonenden van geitenhouderijen – met longontsteking (patiënten);
 - omwonenden van geitenhouderijen – zonder longontsteking;
 - geitenhouders en hun werknemers.
- Welke ziekteverwekkers komen voor bij geiten, in de stal en in de stallucht?
- Welke ziekteverwekkers komen er in de omgeving van geitenhouderijen in de lucht voor?

6 www.rivm.nl/veehouderij-en-gezondheid/resultaten-vgo-iii.

Het eindrapport van het VGO-III onderzoek werd in februari 2025 gepubliceerd.⁷ De epidemiologische studies die in VGO-III zijn uitgevoerd, ondersteunen een continue associatie tussen het vaker voorkomen van longontsteking en het wonen in veehouderijrijke gebieden. In VGO-III is opnieuw een verhoogd risico op longontsteking gevonden bij omwonenden binnen een straal van 2 km van geitenhouderijen, zowel in de reeds eerder onderzochte provincies Noord-Brabant en Limburg als in Gelderland, Utrecht en Overijssel. Daarmee is een consistent, aantoonbare associatie gevonden in 11 opeenvolgende jaren tussen het wonen in de nabijheid van een geitenhouderij en een verhoogd risico op het oplopen van een longontsteking. Dit effect blijkt niet maand- of seizoensgebonden, maar is het hele jaar door aanwezig. Het risico op een longontsteking verschilt per jaar. Maar het is altijd groter bij mensen die binnen 2 kilometer van een geitenhouderij wonen. Binnen de 2 kilometer geldt dat hoe dichterbij, hoe meer de kans verhoogd is. Er zijn per deelstudie verschillende, elkaar aanvullende methodes gebruikt. De gevonden verhogingen van de kans op longontsteking verschillen niet alleen per afstand, maar ook tussen studies en binnen de studies tussen jaren en gebruikte methodes. Het is niet mogelijk om de resultaten samen te vatten in één gemiddeld percentage verhoging. De grootste verhogingen gevonden voor omwonenden binnen een straal van 2 km (en niet in Q-koortsperiode) zijn ongeveer 20 tot 30%, en voor de dichtstbij (d.w.z. binnen 500 meter) wonenden wordt soms (meer dan) een verdubbeling van de kans gevonden.⁸

De onderzoekers hebben op verzoek berekend dat dit betekent dat onder de circa 1,5 miljoen mensen die wonen binnen een straal van 2 km van geitenhouderijen naar schatting 1200-6600 extra longontstekingen per jaar voorkomen. Geschat wordt, op basis van voor Nederland bekende cijfers over longontstekingen, dat dit resulteert in ongeveer 100-600 extra ziekenhuisopnamen en 20-100 extra sterfgevallen per jaar.

De specifieke oorzaak voor het verhoogde risico op longontsteking voor mensen die binnen 2 kilometer van een geitenhouderij wonen, is niet gevonden. Het onderzoek naar de oorzaak heeft een lijst van kandidaat-ziekteverwekkers opgeleverd die voorkomen op geitenhouderijen, die zich kunnen verspreiden via de lucht naar omwonenden en bij deze mensen mogelijk longontsteking kunnen veroorzaken. Het betreft een selectie van 23 verschillende (soorten) bacteriën waarvan bekend is dat ze bij mensen een longontsteking kunnen veroorzaken en bij geitenbedrijven in de stal lucht voorkomen. Daarnaast komen deze bacteriën voor bij patiënten, omwonenden, geitenhouders en/of in de buitenlucht rondom deze bedrijven. Veel van de bacteriën in de stallucht zijn afkomstig uit de stalmest en het strooisel waar de geiten in de stal op lopen. Van een deel van de bacteriën in de lucht was niet te achterhalen van welke bron dit afkomstig was. De onderzoekers geven aan dat, ondanks dat er een robuuste continue associatie is gevonden tussen longontstekingen en het wonen in de

7 J. van der Giessen e.a., *Veehouderij en gezondheid omwonenden (VGO-III), Actualisatie epidemiologische studies 2014-2019, Onderzoek naar longontstekingen rond geitenhouderijen 2018-2024*, RIVM-rapport 2024-0167.

8 Kamerbrief 7 maart 2025, *Eindrapport Veehouderij en Gezondheid Omwonenden (VGO-III)*, DGA-DAD / 97343991.

nabijheid van geitenhouderijen, de gehanteerde methode van resultatensynthese geen oorzakelijk verband aantoon, ook niet voor de hoogst geprioriteerde micro-organismen. In het rapport wordt namelijk aangegeven dat het moeilijk te bewijzen is dat de longontstekingen bij mensen rondom geitenhouderijen direct worden veroorzaakt door de bacteriën uit de geitenstallen. Wel zijn de gevonden bacteriën een mogelijke verklaring voor het feit dat de longontstekingen vaker voorkomen. Dat komt doordat ze zowel bij mensen, in de geitenstallen als in de omgeving zijn gevonden.

Het onderzoek kon geen verband(en) aantonen tussen de aanwezigheid van de onderzochte ziekteverwekkers op geitenhouderijen en de verschillen in bedrijfsfactoren tussen de geitenhouderijen.

Er is ook gekeken naar andere mogelijke oorzaken. Dat virussen, schimmels of blootstelling aan verontreiniging van de lucht (fijnstof of endotoxinen) de oorzaak zouden zijn voor de longontstekingen, is onwaarschijnlijk, zo blijkt uit het onderzoek. Zo zijn in het kader van VGO-III fijnstof en endotoxinen in de stallucht gemeten. Met deze gegevens berekenden de onderzoekers opnieuw de uitstoot van stof en endotoxinen door geitenhouderijen. Daarna vergeleken ze deze uitstoot met de uitstoot vanuit andere soorten veehouderijen. Daaruit blijkt dat het niet aannemelijk is dat luchtvervuiling vanuit geitenhouderijen de oorzaak is van het verhoogde aantal longontstekingen.

2.2 Adviezen Gezondheidsraad

Reeds in 2012 heeft de Gezondheidsraad een advies uitgebracht over de gezondheidsrisico's van wonen in de buurt van veehouderijen.⁹ De Gezondheidsraad concludeert dat er onvoldoende wetenschappelijke kennis bestaat over de gezondheidsrisico's van veehouderijen. Gelet hierop kunnen nog geen onderbouwde afstandscriteria en normen worden vastgesteld. Dit geldt echter niet voor endotoxinen. De Gezondheidsraad oppert de mogelijkheid een gezondheidskundige advieswaarde toe te passen voor endotoxinen van 30 EU/m³. De Gezondheidsraad gaat ervan uit dat met deze advieswaarde de gezondheid van omwonenden van veehouderijen tegen een teveel aan endotoxinen kan worden beschermd.

Op 26 januari 2017 is aan de Gezondheidsraad gevraagd zijn advies over gezondheidsrisico's rond veehouderijen uit 2012 te actualiseren in het licht van de resultaten van de VGO-onderzoeken en andere nieuwe kennis. De belangrijkste vraag hierbij is hoe sterk de aanwijzingen voor dergelijke gezondheidsrisico's zijn op basis van de laatste wetenschappelijke inzichten.

De Gezondheidsraad concludeert in zijn vervolgadvisie uit 2018 dat er aanwijzingen zijn dat de veehouderij via de emissies van fijnstof en ammoniak specifieke

9 *Gezondheidsrisico's rond veehouderijen*, Gezondheidsraad, 30 november 2012. *Kamerstukken II* 2012/13, 28973, nr. 129.

gezondheidsrisico's voor omwonenden met zich meebrengt.¹⁰ Deze aanwijzingen zijn door de resultaten van het VGO-onderzoek en andere nieuwe kennis duidelijker geworden. De Gezondheidsraad benadrukt dat de bewijskracht voor causaliteit tekortschiet. Hiervoor is nader onderzoek nodig.

De ministers van LNV en VWS hebben de Gezondheidsraad op 4 februari 2025 gevraagd om zijn adviezen uit 2012 en 2018 mede naar aanleiding van de resultaten van de VGO-III-onderzoeken te actualiseren.¹¹ Hierbij is de Gezondheidsraad verzocht om op de volgende twee vragen in te gaan:

- Wat is het gezondheidseffect van wonen in de buurt van een geitenhouderij (zowel positieve als negatieve effecten meegewogen)? Wat is de ernst ervan en (hoe) is die te kwantificeren, bijvoorbeeld in termen van verloren gezonde levensjaren? Is dit effect te extrapoleren naar heel Nederland?
- Is het (verhoogde) risico op longontsteking voor omwonenden van geitenhouderijen op basis van de huidige stand van de wetenschap met (meer) zekerheid vastgesteld en is dit inzicht 'wetenschappelijk aanvaard' te noemen? In hoeverre kan op basis van deze onderzoeken worden vastgesteld dat andere oorzaken dan de geitenhouderij uitgesloten zijn?

Naar aanleiding van deze adviesvraag heeft de Gezondheidsraad inmiddels twee deeladviezen uitgebracht. In het *eerste deeladvies* gaat de Gezondheidsraad vooral in op de vraag welke conclusie op basis van de huidige wetenschappelijke literatuur getrokken kan worden over de oorzakelijkheid van het verband tussen wonen in de nabijheid van geitenhouderijen en het vaker optreden van longontstekingen.¹² Voor het eerste deeladvies heeft de Gezondheidsraad literatuuurdata bases doorzocht op wetenschappelijke publicaties die sinds het vorige advies uit 2018 zijn gepubliceerd. Vervolgens heeft hij op basis van de beschikbare wetenschappelijke onderzoeksresultaten beoordeeld hoe sterk de bewijskracht is voor het bestaan van een oorzakelijk verband (causaliteit) tussen wonen in de nabijheid van geitenhouderijen en longontstekingen.

De Gezondheidsraad komt tot de conclusie dat het verband tussen wonen in de nabijheid van geitenhouderijen en longontstekingen *waarschijnlijk oorzakelijk* is. Het VGO-III-onderzoek heeft bevindingen opgeleverd die de consistentie van de eerder gevonden associatie versterken en de Gezondheidsraad concludeert dat er *volgens aanvaarde wetenschappelijke inzichten* sprake is van voldoende epidemiologisch

10 *Gezondheidsrisico's rond veehouderijen: vervolgadvis*, Gezondheidsraad, 14 februari 2018, rapport nr. 2018/04.

11 Adviesaanvraag inzake gezondheidsrisico's voor omwonenden van veehouderijen, in het bijzonder geitenhouderijen, 4 februari 2025, 4046555-1078489-IZB.

12 Gezondheidsraad, 'Gezondheidsrisico's rond veehouderijen 2025: deel I, Evaluatie wetenschappelijke kennis over risico op longontstekingen bij omwonenden van geitenhouderijen', 3 juli 2025, rapport nr. 2025/12. Zie ook: www.gezondheidsraad.nl/documenten/2025/07/03/samenvatting-advies-gezondheidsrisicos-rond-veehouderijen-en-2025-deel-i.

bewijs voor een verhoogd risico op longontsteking onder direct omwonenden van geitenhouderijen. Ook heeft de Gezondheidsraad op basis van beschikbare wetenschappelijke onderzoeken een plausibel biologisch werkingsmechanisme geïdentificeerd dat deze associatie kan verklaren. De Gezondheidsraad acht het aannemelijk dat er niet één specifieke ziekteverwekker verantwoordelijk is voor de associatie tussen wonen in de nabijheid van geitenhouderijen en longontstekingen, maar dat sprake is van een samenspel van factoren (multicausaliteit). Hierbij leiden het stalsysteem en het stalmanagement van geitenhouderijen mogelijk tot (piek)bloomstellingen in de omgeving aan onder meer fijnstof en algemeen voorkomende ziekteverwekkers. Dat zou bij omwonenden kunnen zorgen voor (gevoeligheid voor) het krijgen van een longontsteking.

De vaststelling dat er waarschijnlijk sprake is van een oorzakelijk verband vormt volgens de Gezondheidsraad voldoende aanleiding voor overheden om *op basis van het voorzorgsbeginsel* maatregelen te nemen om gezondheidsrisico's voor omwonenden van geitenhouderijen te beperken.¹³ De aard en de omvang van de gezondheidseffecten zullen medebepalend zijn voor de evenredigheid van die maatregelen.

Om tot mogelijke aangrijpingspunten te komen voor het terugdringen van de gezondheidsrisico's gaat de Gezondheidsraad in het *tweede deeladvies* dieper in op factoren die van invloed zijn op het risico op longontsteking bij omwonenden van geitenhouderijen en op de aard en omvang van de gezondheidseffecten.¹⁴

Een brede beschouwing van de gezondheidsimpact van wonen in de nabijheid van geitenhouderijen onderstreept volgens de Gezondheidsraad de noodzaak tot het nemen van maatregelen om de gezondheid van omwonenden van geitenhouderijen te beschermen. Bij het beoordelen van de gezondheidsimpact kijkt de Gezondheidsraad niet alleen naar hoeveel extra gevallen van longontsteking er gemiddeld jaarlijks optreden bij mensen in Nederland door wonen in de nabijheid van een geitenhouderij. Dat zijn naar schatting 841 gevallen binnen een woonafstand van 1 kilometer. De Gezondheidsraad kijkt met name ook naar het individuele risico: hoeveel groter is de kans om longontsteking te krijgen voor iemand die dichtbij een geitenhouderij woont vergeleken met het risico op een longontsteking als er geen geitenhouderij in

13 De Gezondheidsraad merkt hierbij het volgende op: 'Het voorzorgsbeginsel geeft een grondslag voor het treffen van maatregelen wanneer er op basis van de beschikbare wetenschappelijke kennis gegronde redenen zijn om aan te nemen dat activiteiten negatieve gevolgen kunnen hebben voor de gezondheid, maar er nog enige onzekerheid bestaat over de exacte oorzaak en de aard en ernst van het gezondheidsrisico.' De Gezondheidsraad verwijst hierbij naar de Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel 2000; 52000DC0001.

14 Gezondheidsraad, 'Gezondheidsrisico's rond veehouderijen 2025: deel II' *Gezondheidsimpact van wonen nabij geitenhouderijen en mogelijkheden voor beperking gezondheidsrisico's*, 8 december 2025, rapport nr. 2025/20. Zie ook: www.gezondheidsraad.nl/documenten/2025/12/08/samenvatting-advies-gezondheidsrisicos-rond-veehouderijen-2025-deel-ii.

de buurt zou zijn. Binnen een woonafstand van 500 meter is dat risico gemiddeld 73% hoger, binnen een woonafstand van 1 kilometer 19%. Dat is aanzienlijk vergeleken met het gezondheidsrisico van blootstelling aan luchtverontreiniging en andere milieugezondheidsrisico's.

Volgens de Gezondheidsraad is het aannemelijk dat longontstekingen in de buurt van geitenhouderijen worden veroorzaakt door een samenspel van verschillende factoren (multicausaliteit). De emissies die daarbij een rol spelen, zijn wel in beeld, maar met name over de precieze blootstellingsroutes is nog onduidelijkheid. Daarom zijn het terugdringen van de emissie (uitstoot) van micro-organismen, fijnstof en endotoxinen uit geitenhouderijen en van de uiteindelijke blootstelling van omwonenden aan deze emissies volgens de Gezondheidsraad de meest aangewezen manieren om gezondheidsrisico's te beperken. Blootstelling aan emissies kan verminderd worden door een minimale afstand aan te houden tussen geitenhouderijen enerzijds en woningen en andere gebouwen en locaties waar mensen langdurig verblijven of een groot deel van de dag doorbrengen anderzijds.

In de geitenhouderij worden meestal potstallen met natuurlijke ventilatie gebruikt. De Gezondheidsraad verwacht dat het stalsysteem van invloed is op de emissies. Datzelfde geldt voor het stalmanagement: de frequentie en wijze van bijstrooien en uitmesten, de wijze van ventileren en behandelen van de stallucht, en de wijze waarop mest wordt opgeslagen en toegepast kan allemaal van invloed zijn op de emissies. Er is momenteel echter geen inzicht in het precieze effect van het stalsysteem en stalmanagement op de emissie van de verschillende componenten uit geitenhouderijen en in de effectiviteit van maatregelen die daarop gericht zijn. Ook is er onvoldoende kennis beschikbaar over de samenstelling, verspreiding, blootstelling en blootstelling-effect-relaties van de verschillende componenten in de emissies. De Gezondheidsraad kan daarom niet inschatten in welke mate specifieke emissiereducerende maatregelen het gezondheidsrisico voor omwonenden verminderen.

Afstandsnormen verlagen het gezondheidsrisico voor omwonenden en (gevoelige) groepen die langdurig in de omgeving van geitenhouderijen verblijven, en zijn zeker aangewezen zo lang niet duidelijk is of uitstootverminderende maatregelen afdoende zijn. Bij een voorgenomen nieuwvestiging van een geitenhouderij en bij een voorgenomen realisering van woningen en andere gevoelige bestemmingen adviseert de Gezondheidsraad *uit voorzorg* ten minste een afstand van één kilometer aan te houden. Voor bestaande situaties kan ingezet worden op emissiereductie om het risico op longontstekingen terug te dringen. Daarnaast kan bij wijziging van bestaande situaties een beperking van de omvang van geitenhouderijen mogelijk bijdragen aan het terugdringen van het gezondheidsrisico. Daarbij verdienen situaties waarbij meerdere geitenhouderijen aanwezig zijn binnen een afstand van één kilometer van gevoelige bestemmingen bijzondere aandacht. Concrete grenswaarden voor het aantal bedrijven en het aantal geiten per bedrijf zijn echter niet aan te duiden op basis van de beschikbare informatie.

3 Duiding voorzorgsbeginsel

Het voorzorgsbeginsel vloeit onder meer voort uit de artikelen 2 en 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), alsmede uit artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.¹⁵ Een belangrijk handvat voor de uitleg van het voorzorgsbeginsel vormt de instructieve Mededeling van de Commissie van 2 februari 2000 over het voorzorgsbeginsel, COM/2000/0001.¹⁶

De toepassing van het voorzorgsbeginsel vereist dat op basis van *best beschikbare informatie op redelijke gronden de vrees* bestaat voor *ernstige en/of onomkeerbare milieuschade*. Het op basis van het voorzorgsbeginsel weigeren van een vergunning, dan wel het op basis hiervan verbinden van voorschriften aan een vergunning, vereist voorts een afweging met betrekking tot de *effectiviteit* en de *proportionaliteit*.¹⁷

Het voorzorgsbeginsel gaat niet over het streven naar een nulrisico, maar heeft betrekking op risicobeheer wanneer de beschikbare gegevens geen volledige risicoevaluatie mogelijk maken. De enkele vrees voor risico's is dan ook onvoldoende om toepassing te kunnen geven aan het voorzorgsbeginsel.¹⁸ Anderzijds moet niet worden gewacht met het treffen van beschermende maatregelen totdat blijkt dat het risico waarover eerder onzekerheid bestond, daadwerkelijk bestaat.

Op basis van de hiervoor beschreven Mededeling van de Commissie zouden wij menen dat wetenschappelijke onzekerheid, dan wel het ontbreken van wetenschappelijke consensus over de oorzaak, omvang en de waarschijnlijkheid van de risico's niet in de weg staat aan toepassing van het voorzorgsbeginsel. Voorts geldt dat de risico's ernstig en onomkeerbaar dienen te zijn. Voor gezondheidsrisico's zal hiervan naar onze mening snel sprake zijn. Ten slotte dient het omwille van gezondheidsrisico's weigeren van een vergunning, dan wel het daaraan verbinden van voorschriften, effectief en proportioneel te zijn. Dergelijke voorschriften zijn niet effectief, indien zij de desbetreffende gezondheidsrisico's niet daadwerkelijk voorkomen of beperken. Indien de desbetreffende risico's kunnen worden voorkomen door middel van een gedeeltelijke weigering van een vergunning, dan is een algehele weigering op grond van het voorzorgsbeginsel niet proportioneel. In het geval dat de desbetreffende risico's kunnen worden voorkomen door het stellen van voorschriften, is een (gedeeltelijke) weigering van een vergunning niet proportioneel.

15 Het voorzorgsbeginsel heeft tevens een basis in de Richtlijn industriële emissies (Rie) 2010/75/EU en art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn.

16 Zie bijv. ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4210 (Windpark Greenport Venlo).

17 Zie bijv. EHRM 27 januari 2009, 67021/01, AB 2009/285 (Tătar/Roemenië).

18 Vgl. ABRvS 5 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2050.

4 Toetsing van gezondheidsrisico's vanwege geitenhouderijen in het kader van de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit

4.1 Inleiding

Gezondheid heeft een prominente plek in de Omgevingswet (Ow). De wetgever heeft bepaald dat het belang van de gezondheid een volwaardige rol dient te krijgen bij de toepassing van de bevoegdheden op grond van de Omgevingswet. In artikel 1.3 juncto artikel 2.1 lid 1 Ow wordt het doel van een gezonde fysieke leefomgeving daarom expliciet genoemd als een van de maatschappelijke doelen op basis waarvan het bevoegd gezag de taken en bevoegdheden op grond van de Ow uit dient te oefenen. Het doel van een gezonde fysieke leefomgeving is daarmee voor zowel burgers en bedrijven als overheden richtinggevend bij de uitvoering en toepassing van de Omgevingswet, met dien verstande dat elders in deze wet opgenomen specifieke kaders voor de uitoefening van taken en bevoegdheden prevaleren.¹⁹ Deze meer specifieke kaders zijn leidend bij de uitvoering van dat onderdeel van de Omgevingswet en worden geacht een invulling te zijn van de algemene doelbepaling van artikel 1.3 Ow.

Hierna wordt bezien in hoeverre gezondheidsrisico's vanwege geitenhouderijen kunnen worden betrokken bij de beoordeling van een omgevingsvergunningaanvraag voor de milieubelastende activiteit 'het houden van geiten (landbouwhuisdieren)'.²⁰ Daarbij komt ook de rol van het voorzorgsbeginsel aan bod.

4.2 De beoordelingsregels van artikel 8.9 Bkl

Bij de vergunningverlening (en het stellen van maatwerkvoorschriften) onder de Omgevingswet is in de belangenafweging een rol weggelegd voor de gezondheid. Voor de milieubelastende activiteiten die als vergunningplichtig zijn aangewezen in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) zijn in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) beoordelingsregels gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid en *het beschermen van de gezondheid* en het milieu.²¹ In paragraaf 8.5.1.1 van het Bkl zijn algemene beoordelingsregels opgenomen voor de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. Het eerste lid van artikel 8.9 Bkl bepaalt dat een aanvraag van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit alleen wordt verleend indien aan de volgende criteria wordt voldaan:

'a. *milieuverontreiniging* door de activiteit wordt geïntegreerd voorkomen of, wanneer dit niet mogelijk is, beperkt;

19 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 393.

20 Par. 3.6.1 Bal.

21 Art. 4.22 lid 1 Ow jo. art. 8.7 Bkl.

- b. emissies in de lucht, het water en de bodem en het ontstaan van afval door de activiteit worden voorkomen of, wanneer dat niet mogelijk is, beperkt om een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel te bereiken;
- c. alle *passende preventieve maatregelen* tegen *milieuverontreiniging* worden getroffen;
- d. de voor de activiteit in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast;
- e. er wordt geen *significante milieuverontreiniging* veroorzaakt;
- f. energie wordt doelmatig gebruikt;
- g. de nodige maatregelen worden getroffen om ongevallen te voorkomen en de gevolgen van ongevallen te beperken; en
- h. bij de definitieve beëindiging van de activiteit worden de nodige maatregelen getroffen om elk risico van *milieuverontreiniging* door de activiteit voor het terrein waarop de activiteit werd verricht, te voorkomen of te beperken, als dat nodig is om dat terrein weer geschikt te maken voor toekomstig gebruik.'

De aantasting van de gezondheid van de mens maakt onder het Bkl expliciet deel uit van het begrip 'milieuverontreiniging'.²² Dit betekent dat als door een milieubelastende activiteit volksgezondheidsrisico's kunnen ontstaan, het bevoegd gezag deze risico's bij de beoordeling van de aanvraag om omgevingsvergunning dient te betrekken. De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit kan bovendien alleen worden verleend als er geen *significante milieuverontreiniging* wordt veroorzaakt (art. 8.9 lid 1 onder e Bkl). De regering geeft niet aan wat zij hieronder precies verstaat. Ingevolge artikel 8.9 lid 3 Bkl dient bij de beoordeling of sprake is van significante milieuverontreiniging in ieder geval rekening te worden gehouden met (o.a.) het omgevingsplan en de omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Regels in het omgevingsplan kunnen dus ook doorwerken in de beoordeling van de aanvraag van een omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit. Een andere voorwaarde om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit te kunnen verlenen, is dat alle *passende preventieve maatregelen* tegen milieuverontreiniging – waaronder de aantasting van de gezondheid – zijn getroffen.²³ De regering heeft echter in het midden gelaten wat daaronder moet worden verstaan.

-
- 22 Onder het begrip 'milieuverontreiniging' wordt in het Bkl en de daarop berustende bepalingen het volgende verstaan (tenzij anders bepaald): 'directe of indirecte inbreng door menselijke activiteiten van stoffen, trillingen, warmte of geluid in lucht, water of bodem die de gezondheid van de mens of de kwaliteit van het milieu kan aantasten, schade kan toebrengen aan materiële goederen, of de belevingswaarde van het milieu of ander rechtmatig milieugebruik kan aantasten of in de weg kan staan' (zie bijlage I, onderdeel A, bij art. 1.1 Bkl).
 - 23 Ingevolge art. 8.102 lid 1 onder b Bkl kan het bevoegd gezag een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit in ieder geval intrekken in verband met het niet treffen van passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid als bedoeld in art. 4.22 lid 2 onder b van de Ow. Ingevolge art. 8.102 van het Bkl geeft het bevoegd gezag alleen toepassing aan deze intrekingsbevoegdheid als niet kan worden

Nu de regering niet aangeeft wat precies onder ‘significante milieuverontreiniging’ en ‘passende preventieve maatregelen’ moet worden verstaan, is het de vraag of en in hoeverre het voorzorgsbeginsel een rol kan spelen bij de toetsing van gezondheidsrisico’s in het kader van de omgevingsvergunning milieubelastende activiteit. Hierbij merken wij op dat de regering het voorzorgsbeginsel in ieder geval niet expliciet heeft opgenomen in de beoordelingsregels van artikel 8.9 Bkl. Hoewel de wetgever onder de Omgevingswet een volwaardige rol ziet weggelegd voor het belang van de gezondheid, zou hieruit kunnen worden afgeleid dat een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit binnen het beoordelingskader van artikel 8.9 Bkl niet louter op basis van het voorzorgsbeginsel vanwege gezondheidsrisico’s kan worden geweigerd, dan wel dat niet louter op basis van het voorzorgsbeginsel vanwege deze risico’s voorschriften aan de vergunning kunnen worden verbonden. Onder oud recht kende artikel 2.14 van de Wabo evenmin het voorzorgsbeginsel als weigeringsgrond voor de omgevingsvergunning milieu. Naar het oordeel van de Afdeling bood dit laatstgenoemde toetsingskader het bevoegd gezag niet de ruimte om een omgevingsvergunning milieu uitsluitend uit voorzorg te weigeren.²⁴ Het college moest nagaan of het belang van de bescherming van het milieu eraan in de weg stond dat de vergunning werd verleend. Aan het bevoegd gezag kwam hierbij een zekere beoordelingsruimte toe. Deze beoordelingsruimte die gold bij het aan de omgevingsvergunning verbinden van voorschriften, dan wel het weigeren van een aanvraag om omgevingsvergunning milieu in het belang van de bescherming van het milieu, werd ook voor de beoordeling van gezondheidsrisico’s door de Afdeling begrensd door *algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten*. Hierbij zij opgemerkt dat de Afdeling in de jurisprudentie in het midden heeft gelaten wanneer precies sprake is van dergelijke algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten.

De Afdeling heeft tot op heden het bestaan van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten ten aanzien van volksgezondheidsrisico’s van veehouderijen niet aangenomen.²⁵ Specifiek ten aanzien van geitenhouderijen heeft de Afdeling over de VGO-rapporten I en II en over de eerste deelonderzoeken van VGO III overwogen dat deze geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten over de oorzaak van gezondheidsrisico’s voor omwonenden van geitenhouderijen bevatten.²⁶ Uit

volstaan met wijziging van de voorschriften van de omgevingsvergunning als bedoeld in art. 8.101 Bkl.

- 24 ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:556. Zie eveneens ABRvS 8 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1598 en ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3154.
- 25 Zie bijvoorbeeld ABRvS 16 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY8509, ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1301, ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:556, ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:581, ABRvS 19 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2791, ABRvS 20 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3555, ABRvS 10 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2823 en ABRvS 10 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5955.
- 26 Zie bijvoorbeeld ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:556, ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:581, ABRvS 19 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2791, ABRvS 20 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3555 en ABRvS 10 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2823.

deze rapporten volgt volgens de Afdeling dat er weliswaar een verhoogde kans op longontsteking bestaat bij mensen die in de nabijheid van een geitenhouderij wonen, maar niet wat de oorzaak daarvan is. De Afdeling heeft tot nu toe in haar uitspraken gewezen op de noodzaak van nader wetenschappelijk onderzoek en op het bestaan van vele nog onbeantwoorde vragen (het ontbreken van voldoende precieze wetenschappelijke inzichten). De Afdeling heeft zich tot op heden nog niet uitgelaten over de vraag of de onderzoeksresultaten van de laatste VGO-III-deelonderzoeken alsmede de eindconclusies van VGO III en de recente adviezen van de Gezondheidsraad kwalificeren als algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten ten aanzien van gezondheidsrisico's vanwege het houden van geiten. Wij zouden menen dat de inzichten op basis van deze onderzoeken en adviezen met betrekking tot gezondheidsrisico's vanwege het houden van geiten (het verhoogde risico op longontsteking in de omgeving van geitenhouderijen) moeten worden gekwalificeerd als algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten. De Gezondheidsraad geeft immers aan dat volgens aanvaarde wetenschappelijke inzichten sprake is van voldoende epidemiologisch bewijs voor een verhoogd risico op longontsteking onder direct omwonenden van geitenhouderijen.

Op basis van de letterlijke tekst van artikel 8.9 van het Bkl is het goed voorstelbaar dat de Afdeling de hiervoor geschetste jurisprudentielijn naar huidig recht voortzet²⁷ en, hoewel dit een zeer legalistische wetsuitleg betreft die geen ruimte laat voor de toepassing van een rechtsbeginsel als het voorzorgsbeginsel, zal oordelen dat ook de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit niet louter op basis van het voorzorgsbeginsel kan worden geweigerd, maar dat hiervoor algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten met betrekking tot die gezondheidsrisico's nodig zijn.²⁸ Een dergelijke benadering staat haaks op de bedoeling van het voorzorgsbeginsel, nu bij de toepassing van het voorzorgsbeginsel reeds kan worden volstaan met de best beschikbare informatie en geen sprake hoeft te zijn van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten (par. 3 van deze bijdrage). Er hoeft geen sluitend wetenschappelijk bewijs te zijn dat bepaalde activiteiten leiden tot gezondheidsrisico's. In dat geval is men immers reeds 'te laat' en zal het risico zich reeds veelal hebben voltrokken. Wetenschappelijke onzekerheid, dan wel het ontbreken van wetenschappelijke consensus over de oorzaak, omvang en de waarschijnlijkheid van de risico's staat aldus niet in de weg aan toepassing van het voorzorgsbeginsel.²⁹

Los van deze discussie omtrent de rol van het voorzorgsbeginsel bij de toetsing aan artikel 8.9 van het Bkl, zouden wij reeds, gelet op het bestaan van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten ten aanzien van gezondheidsrisico's vanwege het houden van geiten (een verhoogd risico op longontsteking in de omgeving van geitenhouderijen), menen dat een aanvraag om een omgevingsvergunning milieu-belastende activiteit voor de uitbreiding van een geitenhouderij zou moeten kunnen

27 Zie anders Van Kempen in hfdst. 6, par. 3.1.

28 Tot op heden is ons hierover echter geen jurisprudentie bekend.

29 Zie in die zin ook de hiervoor aangehaalde Mededeling van de Europese Commissie.

worden geweigerd en dat bestaande omgevingsvergunningen milieubelastende activiteit op basis van deze algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten geactualiseerd zouden moeten kunnen worden. Vanzelfsprekend vereist dit een afweging in het concrete geval, waarbij in ieder geval de afstand van de geitenhouderij tot gevoelige objecten (al dan niet geborgd via het omgevingsplan) en de cumulatie met eventuele geitenhouderijen in de omgeving dient te worden betrokken. Tot slot lijken maatregelen in het omgevingsplan, zoals het opnemen van vaste afstanden van geitenhouderijen tot gevoelige bestemmingen, ons aangeraden. Hiermee zal dan in de beoordeling van een aanvraag om omgevingsvergunning milieubelastende activiteit voor een geitenhouderij op grond van artikel 8.9 lid 3 Bkl rekening moeten worden gehouden. Over deze band zou het voorzorgsbeginsel, zij het indirect, door kunnen werken in de beoordeling van een dergelijke aanvraag. Dit laatste valt echter buiten de reikwijdte van deze bijdrage.

4.3 De weigeringsgrond van artikel 5.32 Ow

Dat een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit binnen het beoordelingskader van artikel 8.9 Bkl niet louter op basis van het voorzorgsbeginsel kan worden geweigerd, dan wel dat niet louter op basis hiervan voorschriften aan de vergunning kunnen worden verbonden, zou a contrario ook kunnen worden afgeleid uit het feit dat de wetgever naast de (positief geformuleerde) beoordelingsregels van artikel 8.9 Bkl met artikel 5.32 Ow heeft voorzien in een extra weigeringsbevoegdheid met beoordelingsruimte in verband met risico's voor de gezondheid.

Artikel 5.32 Ow bepaalt dat het bevoegd gezag een omgevingsvergunning kan weigeren als naar zijn oordeel sprake is van een *bijzondere omstandigheid* waardoor het verlenen van de omgevingsvergunning zou leiden tot *ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid*. Het opnemen van deze extra weigeringsgrond zou naar onze mening niet noodzakelijk zijn geweest indien een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit reeds ingevolge de beoordelingsregels van artikel 8.9 Bkl louter op basis van het voorzorgsbeginsel zou kunnen worden geweigerd.

De weigeringsgrond van artikel 5.32 Ow is opgenomen naar aanleiding van een amendement, dat als volgt is toegelicht:

‘Dit amendement regelt dat aanvragen om omgevingsvergunningen (o.a. voor milieubelastende activiteiten en bouwactiviteiten) kunnen worden geweigerd als er zich een bijzondere omstandigheid voordoet en naar het oordeel van het bevoegd gezag sprake is van ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor de volksgezondheid. In dit verband kan worden gedacht aan Q-koorts, vogelgriep e.d. Het amendement strekt er dan ook toe om gezondheidsrisico's in die gevallen te voorkomen, handelend op grond van het voorzorgsbeginsel.’³⁰

30 Kamerstukken II 2014/15, 33962, nr. 151.

Dit impliceert dat het bevoegd gezag een omgevingsvergunning (voor een milieu-belastende activiteit) ogenschijnlijk zou kunnen weigeren op grond van het voorzorgsbeginsel, zij het dat het volgens de regering daarbij echter wel moet gaan om *plotselinge* bijzondere omstandigheden, zoals *acute* besmettingsgevallen van Q-koorts:

‘De regering leest artikel 5.32 zo dat een alleen vergunning [vergunning alleen] geweigerd kan worden als er plotseling bijzondere omstandigheden optreden, die maken dat vergunningverlening op dat moment niet in de rede ligt, bijvoorbeeld zoals bij een acute besmettingsgevallen van de Q-koorts. Wanneer de bijzondere omstandigheid zich niet meer voordoet, kan de vergunning nogmaals aangevraagd worden en vormt artikel 5.32 geen weigeringsgrond meer. Het artikel biedt het bevoegd gezag geen weigeringsgrond voor meer structurele beleidsopgaven, zoals bij voorbeeld bij een reeds aanwezige, permanente te hoge geluidbelasting, of een «teveel aan geitenstallen» in een gebied. In dergelijke gevallen zal met toepassing van het voorzorgsbeginsel een beleid moeten worden ontwikkeld hoe de gezondheidsbedreigende belasting van de fysieke leefomgeving worden teruggebracht tot een aanvaardbare situatie, bijvoorbeeld in een omgevingsvisie of een programma. Dit beleid kan dan ook worden omgezet in regels, op te nemen in het omgevingsplan.’³¹

In de nota van toelichting bij het Bkl wordt bovendien het volgende aangegeven:

‘Er zijn soms omstandigheden waar het bevoegd gezag direct wil handelen of een vergunning wil weigeren vanwege bijzondere omstandigheden. In de wet is via het amendement-Albert de Vries artikel 5.32 opgenomen, dat bepaalt dat het bevoegd gezag een omgevingsvergunning kan weigeren als er zich een bijzondere omstandigheid voordoet en naar het oordeel van het bevoegd gezag sprake is van ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor de volksgezondheid. Als voorbeeld werden bij de kamerbehandeling de Q-koorts of vogelgriep genoemd. Als een dergelijke omstandigheid opnieuw optreedt, kan het bevoegd gezag (tijdelijk) de uitbreiding van een stal tegenhouden totdat duidelijk is welke (extra) maatregelen getroffen kunnen worden. Het amendement brengt nogmaals tot uitdrukking dat gezondheid een volwaardige rol moet krijgen bij de toepassing van de bevoegdheden op grond van de Omgevingswet over individuele activiteiten. Het zou daarbij ook kunnen gaan om onzekere risico's voor de gezondheid omdat het effect op de gezondheid nog niet bewezen is, zoals indertijd bij de Q-koorts. Dit houdt dan in dat de maatregel in het kader van voorzorg getroffen wordt en het bevoegd gezag de toepassing daarvan goed moeten motiveren, zoals hiervoor ook al aan de orde kwam. De EU-mededeling geldt ook dan als leidraad. Bovendien zal het bevoegd gezag moeten motiveren dat sprake is van bijzondere omstandigheden. Ook andere wetten dan de Omgevingswet zijn van betekenis bij gezondheid. Naast de al genoemde Wet publieke gezondheid zijn van belang de

31 *Kamerstukken I* 2015/16, 33962, E, p. 5.

Gemeentewet en de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en daaronder de Regeling preventie, bestrijding en monitoring van besmettelijke dierziekten en zoönosen en TSE's. Die wetten voorzien in de mogelijkheid acuut op te treden in het belang van de gezondheid, waar dat nodig is.³²

Gelet op het voorgaande zouden wij menen dat artikel 5.32 Ow geen grondslag biedt om een omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit 'het houden van geiten (landbouwhuisdieren)' op grond van het voorzorgsbeginsel te weigeren, anders dan in het geval van plotseling bijzondere omstandigheden, zoals acute besmettingsgevallen van Q-koorts. Wij zouden menen dat het verhoogde risico op een longontsteking in de omgeving van geitenhouderijen, gelet op hetgeen hiervoor is geschetst, waarschijnlijk onvoldoende plotseling en acuut is.

5 Conclusie

De vraag rijst of de Afdeling haar jurisprudentiële lijn ten aanzien van de (ontbrekende) rol voor het voorzorgsbeginsel bij de toetsing van de omgevingsvergunning milieu onder de Wabo voortzet voor de toetsing van een omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit onder de Omgevingswet. Dit zou betekenen dat algemeen wetenschappelijk aanvaarde inzichten over de gezondheidsrisico's van geitenhouderijen zijn vereist voor het kunnen verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit dan wel het kunnen weigeren daarvan. Voortzetting van deze lijn door de Afdeling ligt onzes inziens wel in de lijn der verwachting. Zoals hiervoor beschreven in paragraaf 4.2 lijkt artikel 8.9 Bkl namelijk geen ruimte te bieden om een omgevingsvergunning louter op basis van het voorzorgsbeginsel te weigeren. Het voorzorgsbeginsel is althans niet expliciet in artikel 8.9 Bkl opgenomen. De weigeringsbevoegdheid van artikel 5.32 Ow lijkt bovendien alleen in acute en plotselinge situaties van betekenis te zijn, waarvan bij het verhoogde risico op een longontsteking in de omgeving van geitenhouderijen, geen sprake lijkt te zijn.

Er is naar onze mening het nodige af te dingen op de hiervoor geschetste jurisprudentiële lijn van de Afdeling, waarin het weigeren van een aanvraag om een omgevingsvergunning milieubelastende activiteit wordt begrensd door algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten. De Afdeling gaat hiermee namelijk volledig voorbij aan een toetsing van de volksgezondheidsrisico's van geitenhouderijen op grond van het voorzorgsbeginsel. Deze benadering belemmert het bevoegd gezag om invulling te geven aan het voorzorgsbeginsel.

In de paragrafen 2.1 en 2.2 hebben wij de meest recente wetenschappelijke inzichten ten aanzien van gezondheidsrisico's van geitenhouderijen op hoofdlijnen weergegeven, waaronder de laatste VGO-III-deelonderzoeken, het eindrapport van VGO

32 Stb. 2018, 292, p. 251.

III van februari 2025 en de twee deeladviezen van de Gezondheidsraad van juli 2025 en december 2025. Er is ons geen Afdelingsjurisprudentie bekend waarin dit VGO-eindrapport en deze twee deeladviezen van de Gezondheidsraad zijn betrokken. Zoals hiervoor beschreven in paragraaf 4.2 heeft de Afdeling het bestaan van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten vanwege gezondheidsrisico's van geitenhouderijen niet aangenomen op basis de VGO-rapporten I en II en de eerste deelrapporten van VGO III. Hoewel de Afdeling niet aangeeft wanneer sprake is van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten, zouden wij menen dat de inzichten uit het eindrapport VGO-III-onderzoek en de twee deeladviezen van de Gezondheidsraad zodanig specifiek zijn dat deze naar redelijke maatstaven kwalificeren als algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten. De Gezondheidsraad komt immers tot de conclusie dat het verband tussen wonen in de nabijheid van geitenhouderijen en longontstekingen waarschijnlijk oorzakelijk is en stelt ook dat sprake is van aanvaarde wetenschappelijke inzichten. Er is epidemiologisch bewijs voor een verhoogd risico op longontsteking onder direct omwonenden van geitenhouderijen. Binnen een woonafstand van 500 meter is dat risico gemiddeld 73% hoger, binnen een woonafstand van 1 kilometer 19%. Dat is aanzienlijk vergeleken met het gezondheidsrisico van blootstelling aan luchtverontreiniging en andere milieu-gezondheidsrisico's, aldus de Gezondheidsraad. Hij ziet aanleiding voor overheden om op basis van het voorzorgsbeginsel maatregelen te nemen om gezondheidsrisico's voor omwonenden van geitenhouderijen te beperken. Bij een voorgenomen nieuwvestiging van een geitenhouderij en bij een voorgenomen realisering van woningen en andere gevoelige bestemmingen adviseert de Gezondheidsraad uit voorzorg ten minste een afstand van 1 kilometer aan te houden.

Los van de hiervoor beschreven discussie omtrent de rol van het voorzorgsbeginsel bij de toetsing van gezondheidsrisico's in het kader van de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit, zijn wij op basis van de hiervoor geschetste wetenschappelijke inzichten over een verhoogd risico op longontsteking voor omwonenden van(wege) geitenhouderijen (zijnde algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten) van mening dat het bevoegd gezag een aanvraag voor een omgevingsvergunning milieubelastende activiteit voor de uitbreiding van een geitenhouderij zou moeten kunnen weigeren. Daarnaast menen wij dat bestaande omgevingsvergunningen milieubelastende activiteit op basis hiervan in het concrete geval geactualiseerd zouden moeten kunnen worden.

9 Twee kanten van dezelfde medaille. Over voorzorg aan de voor- en achterkant van besluiten

Rogier Kegge¹

Dit artikel gaat over wetenschappelijke onzekerheid aan de voor- en achterkant van besluiten voor risicovolle activiteiten. Het voorzorgsbeginsel richt zich op de voorkant van deze besluiten, maar is uitgewerkt als het besluit eenmaal is genomen. Wetenschappelijke onzekerheid nadat het besluit is genomen vraagt om posterieure instrumenten, die aan de achterkant van het besluit werken. Daarbij kan de programmatische aanpak een belangrijke rol spelen.

1 Inleiding

‘Irreversible decisions are the antithesis of the precautionary principle.’² Deze stelling van De Sadeleer illustreert mooi het spanningsveld dat bestaat tussen het voorzorgsbeginsel en rechtszekerheid. Het voorzorgsbeginsel concentreert zich namelijk op wetenschappelijke onzekerheid bij een risicovolle activiteit voorafgaand aan de publiekrechtelijke toestemming voor die activiteit. Het voorzorgsbeginsel werkt dus aan de voorkant van een besluit. Als zo’n besluit eenmaal is genomen en onherroepelijk is geworden, dan is het voorzorgsbeginsel uitgewerkt. Dat besluit krijgt formele rechtskracht en dat betekent dat moet worden uitgegaan van de rechtsgeldigheid en de rechtmatigheid van dat besluit. Dan prevaleert in het bestuursrecht het rechtszekerheidsbeginsel. Bij besluiten die voorzien in voortdurende activiteiten met een onbeperkte looptijd, zoals milieubelastende activiteiten of Natura 2000-activiteiten als bedoeld in de Omgevingswet (Ow), kan die rechtszekerheid echter op gespannen voet komen te staan met de inherente residuele wetenschappelijke onzekerheid die bij dit soort besluiten altijd in meer of mindere mate zal bestaan. Nog daargelaten dat absolute wetenschappelijke zekerheid voorafgaand aan een besluit tot een onmogelijke bewijslast en -maatstaf leidt, is een dergelijke mate van wetenschappelijke zekerheid simpelweg een utopisch concept.³ Daarnaast zullen zowel de feitelijke situatie als de wetenschappelijke inzichten in de loop van de tijd veranderen. Dit maakt dat er vaak behoefte is aan instrumenten die wetenschappelijke onzekerheid en risico’s na het besluit verder kunnen beperken. Met andere woorden, aan de achterkant van het besluit.

-
- 1 Mr. dr. R. (Rogier) Kegge is universitair hoofddocent bij de afdeling staats- en bestuursrecht van de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden. Hij is gespecialiseerd in het omgevingsrecht.
 - 2 N. de Sadeleer, *Environmental Principles, From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press 2002, p. 222.
 - 3 A. Trouwborst, ‘The Precautionary Principle in General International Law: Combating The Babylonian Confusion’, *Review of European Community & International Law* 2007, 16 (2).

In deze bijdrage ga ik in op voorzorg aan de voor- en achterkant van een besluit en de verschillende algemene bestuursrechtelijke en omgevingsrechtelijke anterieure en posterieure instrumenten die bij deze twee kanten horen. De centrale vraag in deze bijdrage is in hoeverre met deze instrumenten een evenwichtige balans kan worden gevonden tussen enerzijds het voorzorgsbeginsel en anderzijds het rechtszekerheidsbeginsel. In paragraaf 2 beschrijf ik de verschillende soorten en gradaties van wetenschappelijke onzekerheid. Daarna worden in paragraaf 3 de bestaande anterieure en posterieure bestuursrechtelijke instrumenten behandeld die wetenschappelijke onzekerheid en risico's beogen te beperken. In paragraaf 4 ga ik in op het programma als nieuw adaptief instrument in de Omgevingswet, dat zowel een anterieure als posterieure werking heeft. Ik sluit in paragraaf 5 af met enkele conclusies.

2 Voorzorg en wetenschappelijke onzekerheid

Kenmerkend voor de meeste omgevingsrechtelijke besluiten⁴ is dat deze voorzien in een voorafgaande publiekrechtelijke toestemming om in de toekomst bepaalde activiteiten in de fysieke leefomgeving te verrichten. De bewijs- en onderzoekslast bij dergelijke op de toekomstgerichte besluiten bestaat uit een optelsom van prognoses, waarbij de bewijsmaatstaf aannemelijk maken is.⁵ Die bewijs- en onderzoekslast ligt, in het geval van een besluit op aanvraag, in de aanvraagfase bij de aanvrager en verschuift op het moment dat het bestuursorgaan inhoudelijk beslist naar het bestuursorgaan. Bij ambtshalve besluiten ligt de bewijs- en onderzoekslast steeds bij het bestuursorgaan.⁶ De aan het besluit ten grondslag gelegde prognoses zijn vaak gebaseerd op modellen. Meten is in dit stadium van de besluitvorming immers onmogelijk, want de toegestane activiteit bestaat ten tijde van het besluit simpelweg nog niet. Er valt nog niks te meten. Het gebruik van dergelijke modellen is niet zonder risico's omdat daardoor de inzichtelijkheid van besluiten kan afnemen en de uitkomsten van het model te ver van de werkelijkheid kunnen komen af te staan.⁷ Die geprognosticeerde modelmatige werkelijkheid in het omgevingsrecht kan verschillende vormen van onzekerheid met zich brengen.

In deze context kan een onderscheid worden gemaakt tussen epistemische onzekerheid of aleatorische onzekerheid.⁸ Epistemische onzekerheid is het gevolg van de onvolmaaktheid van onze kennis van de bestaande wetenschappelijke kennis.⁹ Dit

4 Ik laat handhavingsbesluiten hier buiten beschouwing.

5 Y.E. Schuurmans, 'Aannemelijkheid in het bestuursrecht', *RM Themis* 2023-5.

6 Zie art. 3:2 en 4:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

7 R. Benhadi, 'Modellen en invoergegevens, besluiten gebaseerd op modellen als AERIUS, wat blijft erover van de werkelijkheid en wat is de relatie tot de bestuursrechter?', *M en R* 2019/123.

8 T. Aven, 'On Different Types of Uncertainties in the Context of the Precautionary Principle', *Risk Analysis* 2011, vol. 31, no. 10.

9 E. Paté-Cornell, 'On "Black Swans" and "Perfect Storms": Risk Analysis and Management When Statistics are Not Enough', *Risk Analysis* 2012, vol. 32, no. 11.

soort onzekerheid komt in vele vormen voor, zoals bijvoorbeeld meetfouten, onjuiste invoergegevens of het gebruik van niet-representatieve modellen.¹⁰ Dit soort wetenschappelijke onzekerheid kan doorgaans worden verminderd door (beter) voorafgaand onderzoek. Aleatorische onzekerheid is echter het gevolg van de variabiliteit van complexe systemen en kan niet eenvoudigweg worden verminderd door meer en beter voorafgaand onderzoek, omdat niet alle mogelijke effecten vooraf door modellen kunnen worden voorspeld. In werkelijkheid bestaan zowel aleatorische als epistemische onzekerheden vaak naast elkaar bij de beoordeling van risico's en is het soms moeilijk om deze soorten onzekerheid van elkaar te onderscheiden.¹¹ Toch is het onderscheid tussen beide soorten wetenschappelijke onzekerheid wel van belang, omdat het voorzorgsbeginsel zich hoofdzakelijk richt op epistemische onzekerheid die met een voorafgaande risicobeoordeling kan worden bestreden, terwijl met name bij complexe omgevingsrechtelijke besluiten ook rekening moet worden gehouden met de gevolgen van aleatorische onzekerheid. Dit betekent niet dat het voorzorgsbeginsel aleatorische onzekerheid niet erkent, maar dat de aard van deze soort onzekerheid ertoe leidt dat er na het nemen van een besluit op basis van het voorzorgsbeginsel altijd een zekere mate van restrisico's zal blijven bestaan.¹² Dat geldt met name voor omgevingsrechtelijke besluiten voor voortdurende activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor complexe ecosystemen.¹³ Ecosystemen veranderen immers voortdurend en lenen zich slechts tot op zekere hoogte voor voorafgaande en nauwkeurige modelmatige prognoses. In complexe ecosystemen ontstaan problemen vaak als gevolg van non-lineaire verbanden en omslagpunten, waardoor veel risico's moeilijk vooraf exact te voorspellen zijn.¹⁴ Bovendien is de toepassing van het voorzorgsbeginsel in een juridische procedure altijd een momentopname op basis van de beste beschikbare wetenschappelijke kennis op dat moment, terwijl zowel de fysieke leefomgeving als de wetenschap zich daarna uiteraard blijft ontwikkelen.

Naast de verschillende vormen van wetenschappelijke onzekerheid bestaat deze onzekerheid ook in verschillende gradaties. Niet iedere gradatie van wetenschappelijke onzekerheid moet leiden tot toepassing van het voorzorgsbeginsel, aangezien dat bij zeer geringe onzekerheid tot onevenredige onderzoekslasten zou leiden. In de literatuur is daarom veelvuldig op een risicodrempel gewezen, die zou moeten

10 R. Cooney & A.T.F. Lang, 'Taking Uncertainty Seriously, Adaptive Governance and International Trade', *European Journal of International Law* 2007, vol. 18, no. 3.

11 P. Dutta, 'Modeling Aleatory and Epistemic Uncertainty in Human Health Risk Assessment', *Cybernetics and Systems* 2020 51:5.

12 W.E. Walker, P. Harremoës, J. Rotmans, J.P. van der Sluijs, M.B.A. van Asselt, P. Janssen & M.P. Kreyer von Krauss, 'Defining Uncertainty, A Conceptual Basis for Uncertainty Management in Model-Based Decision Support', *Integrated Assessment* 2003, vol. 4.

13 D.A. Farber, 'Probabilities Behaving Badly, Complexity Theory and Environmental Uncertainty', *Environ. Environmental Law and Policy Journal* 2003, vol. 37.

14 B.A. Cosens, J.B. Ruhl, N. Sioninen & L.H. Gunderson, 'Designing Law to Enable Adaptive Governance of Modern Wicked Problems', *Vanderbilt Law Review* 2020, vol. 73:6.

voorkomen dat ieder hypothetisch risico met enige wetenschappelijke onzekerheid meteen zou leiden tot regulering op grond van het voorzorgsbeginsel.¹⁵ Sunstein wijst er in dit verband op dat een dergelijke absolute versie van het voorzorgsbeginsel de aard en de ernst van het bedoelde risico miskennen.¹⁶ Alleen als een risico zodanig is dat de waarschijnlijkheid van de verwezenlijking hiervan voldoende aannemelijk is en de gevolgen bovendien voldoende ernstig zijn, dan zou regulering op grond van het voorzorgsbeginsel aangewezen zijn. Daarbij functioneren de waarschijnlijkheid van het risico en de ernst daarvan als communicerende vaten. Ook risico's waarbij de waarschijnlijkheid van verwezenlijking laag is maar de gevolgen potentieel enorm, vallen onder de reikwijdte van het voorzorgsbeginsel. Bij dergelijke risico's wordt zelfs een beperkte mate van wetenschappelijke onzekerheid al snel onaanvaardbaar geacht. De rol van gradaties in onzekerheid komt ook duidelijk terug bij het Unie-rechtelijke voorzorgsbeginsel, waarbij steeds drie verschillende stappen worden onderscheiden.¹⁷ De eerste stap is de risico-identificatie, de tweede stap is de risico-beoordeling en de derde stap is het risicobeheer door het treffen van maatregelen. Over de risicobeoordeling overwoog het Hof van Justitie van de EU (HvJ EU) dat hierin de aard en de omvang van het risico, de kans dat het risico zich verwezenlijkt en de ernst van de gevolgen moeten worden beschreven en dat deze beoordeling niet noodzakelijkerwijs sluitende wetenschappelijke bewijzen hoeft te verstrekken.¹⁸ De context van de toepassing van het voorzorgsbeginsel komt immers per definitie overeen met een situatie met een bepaalde mate van wetenschappelijke onzekerheid. Als maar op basis van de best beschikbare wetenschappelijke kennis van dat moment kan worden aangenomen dat er reële risico's voor het milieu of de volksgezondheid kunnen ontstaan, rechtvaardigt het voorzorgsbeginsel de vaststelling van beperkende maatregelen. Deze maatregelen moeten het risico tot een maatschappelijk aanvaardbaar niveau terugbrengen, hetgeen een bestuurlijk politieke afweging van alle relevante belangen met zich brengt. Ook de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) houdt bij de toepassing van het voorzorgsbeginsel binnen het nationale recht rekening met gradaties van wetenschappelijke onzekerheid. Het gaat dan om de toepassing van het voorzorgsbeginsel op grond van nationaalrechtelijke normen, die niet hun grondslag vinden in het EU-recht. Daarbij valt een verschil op tussen toepassing van het voorzorgsbeginsel binnen het ruimtelijke spoor en het milieuspoor. Bij ruimtelijke besluiten zag de Afdeling ruimte voor toepassing van het voorzorgsbeginsel als onderdeel van de ruimtelijke belangenafweging als er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat er risico's zijn voor het milieu of de volksgezondheid.¹⁹ De open norm van een goede ruimtelijke ordening

15 N. de Sadeleer, *Environmental Principles, From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press 2002, p. 155-161.

16 C.R. Sunstein, *Laws of Fear, Beyond the Precautionary Principle*, Cambridge University Press 2005, p. 120.

17 Medeling van de Europese Commissie over het voorzorgsbeginsel van 2 februari 2000, COM (2000)1, definitief.

18 HvJ EU 17 mei 2018, T-584/13, ECLI:EU:T:2018:279, *JM 2018/86*, m.nt. W.Th. Douma en M. Erdurcan en HvJ EU 12 april 2013, T-31/07, ECLI:EU:T:2013:167.

19 ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4210, *M en R 2020/70*, m.nt. B. Arentz.

biedt daarvoor voldoende beleidsruimte. Bij de omgevingsvergunning voor milieu zag de Afdeling echter geen beleidsruimte en slechts een beperkte beoordelingsruimte in het kader van de norm van de bescherming van het milieu.²⁰ Alleen als op grond van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten vaststaat dat de activiteit waarvoor vergunning wordt gevraagd zodanige risico's voor het milieu oplevert dat dit niet verenigbaar is met het wettelijke vereiste van bescherming van het milieu, mag een dergelijke vergunning worden geweigerd. Hier vraagt de Afdeling dus een zeer hoge mate van wetenschappelijke zekerheid voordat een dergelijke vergunning mag worden geweigerd. Op deze jurisprudentielijn is overigens wel kritiek, omdat de gevraagde mate van wetenschappelijke zekerheid voor appellanten een vrijwel onmogelijke bewijslast oplevert en het gemaakte onderscheid tussen beleidsruimte en beoordelingsruimte bovendien gerelativeerd kan worden.²¹ Het is de vraag of de Afdeling deze jurisprudentielijn onder de Omgevingswet onverkort zal voorzetten, aangezien in de beoordelingsregels voor een vergunningplichtige milieubelastende activiteit is vastgelegd dat een omgevingsvergunning alleen mag worden verleend als er geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt en bij de beoordeling of dergelijke verontreiniging sprake zal zijn moet rekening worden gehouden met het omgevingsplan.²² In zoverre lijkt onder Omgevingswet de beleidsruimte bij het omgevingsplan door te kunnen werken bij de beoordeling van een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit.

3 Bestuursrechtelijke instrumenten om risico's te beperken

In het bestuursrecht zijn er verschillende instrumenten die beogen de wetenschappelijk onzekerheid bij een bepaalde activiteit in kaart te brengen en de risico's van bepaalde besluiten vooraf te beperken. Sommige instrumenten zijn opgenomen in de Awb en maken deel uit van het algemene bestuursrecht. Deze instrumenten gelden dus niet alleen bij omgevingsrechtelijke besluiten met mogelijke risico's, maar gelden ook voor andere besluiten. Andere instrumenten hebben een sectoraal karakter en komen alleen voor in het omgevingsrecht. De zogenoemde anterieure instrumenten hebben steeds betrekking op de fase voorafgaand aan het besluit waarmee al dan niet toestemming wordt verleend voor de mogelijk risicovolle activiteit. Daarnaast zijn er ook instrumenten om risico's na de besluitvorming tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen. Deze instrumenten worden posterieure instrumenten genoemd. Het onderscheid is ontleend aan Ruhl, die een onderscheid maakt tussen *front-end decision methods*, gebaseerd op aan het besluit voorafgaande onderzoeksverplichtingen, en

20 ABRvS 22 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:556, *TBR* 2022/57, m.nt. R. Kegge.

21 J.K. van de Poel, 'Geen ruimte meer voor toepassing van het voorzorgsbeginsel bij de omgevingsvergunning milieu', *M en R* 2023/25.

22 Zie art. 8.9, lid 1 onder e en lid 3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl). Zie ook R. Kegge & K.J. de Graaf, *Wetenschappelijke factsheet voorzorgsbeginsel*, 7 oktober 2024, 2024Z15469.

back-end decision methods die het mogelijk maken om na het nemen van een besluit de gevolgen hiervan te monitoren en zo nodig bij te sturen.²³

3.1 Anterieure instrumenten in het bestuursrecht

De twee belangrijkste algemene bestuursrechtelijke instrumenten om onzekerheid voorafgaand aan een besluit te beperken zijn de informatieplicht van de aanvrager en het zorgvuldigheidsbeginsel dat zich tot het bestuursorgaan richt.²⁴ Daarnaast kan het voorzorgsbeginsel worden aangemerkt als een anterieur instrument, aangezien kenmerkend aan dit beginsel is dat bij activiteiten met mogelijke risico's voor het milieu of de volksgezondheid een voorafgaande risicobeoordeling bepaalt of toestemming voor deze activiteiten kan worden verleend of niet. Het voorzorgsbeginsel kent echter als zodanig geen codificatie in de Awb of de Omgevingswet, maar is op verschillende manieren verankerd in sectoraal bestuursrecht, vaak als gevolg van de implementatie van EU-richtlijnen, waaraan het Unierechtelijke voorzorgsbeginsel ten grondslag ligt.²⁵ Zo is in artikel 8.74b van het Bkl artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn geïmplementeerd, waarin het Unierechtelijke voorzorgsbeginsel tot uitdrukking is gebracht.

3.1.1 *De informatieplicht van de aanvrager van een beschikking*

De informatieplicht voor de aanvrager van een beschikking volgt uit artikel 4:2 lid 2 van de Awb, dat de aanvrager ertoe verplicht om de gegevens en bescheiden te verschaffen die nodig zijn voor het nemen van een beslissing op de aanvraag. Deze informatieplicht wordt verder geconcretiseerd in sectorale regelgeving en zal zwaarder zijn als de aangevraagde beschikking grotere gevolgen voor de fysieke leefomgeving kan hebben. Zo wordt bijvoorbeeld bij een aanvraag voor een complexe vergunningplichtige milieubelastende activiteit die grote externe veiligheidsrisico's met zich brengt, om aanzienlijk meer en andersoortige informatie gevraagd dan bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een relatief eenvoudige vergunningplichtige bouwactiviteit.²⁶ Als een aanvrager niet voldoet aan de informatieplicht, kan het bevoegd gezag de aanvraag uiteindelijk buiten behandeling laten.²⁷

3.1.2 *Het zorgvuldigheidsbeginsel*

Het zorgvuldigheidsbeginsel van artikel 3:2 van de Awb verplicht het bestuursorgaan om alle nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren bij de voorbereiding van een besluit. Dat geldt zowel bij besluiten op aanvraag,

23 J.B. Ruhl, 'General Design Principles for Resilience and Adaptive Capacity in Legal Systems – with Applications to Climate Change Adaptation', 2010-2011, *North Carolina Law Review*, vol. 89.

24 Zie ook uitgebreid Y.E. Schuurmans, 'De Metselaar', *AB Klassiek* 2022/8.

25 Zie ook R. Kegge & K.J. de Graaf, 7 oktober 2024.

26 Zie voor de algemene aanvraagvereisten voor een milieubelastende activiteit met externe veiligheidsrisico's art. 7.22a van de Omgevingsregeling en voor een bouwactiviteit art. 7.6 t/m 7.11 van de Omgevingsregeling.

27 Zie art. 4:5 lid 1 Awb.

waarbij in voorkomend geval de meest relevante informatie door de aanvrager zal moeten worden verstrekt, als bij ambtshalve besluiten, waarbij het bestuursorgaan zelf de bewijslast draagt en voor de nodige informatie moet zorgen. Ook het zorgvuldigheidsbeginsel wordt verder geoperationaliseerd en geconcretiseerd in sectorale regelgeving en de onderzoekslasten op basis van dit beginsel verschillen naarmate een besluit grotere gevolgen kan hebben. Zo zal bij een omgevingsplan dat voorziet in de vestiging van een varkenshouderij nabij woningen vaak onderzoek naar geurhinder in de omgeving nodig zijn, terwijl dat bij een omgevingsplan dat voorziet in vijftien nieuwe woningen op een inbreidingslocatie in het stedelijke gebied van Rotterdam doorgaans niet nodig zal zijn.²⁸

3.1.3 *Het voorzorgsbeginsel*

Het voorzorgsbeginsel vertoont bij activiteiten die risico's met zich brengen overlap met het zorgvuldigheidsbeginsel. Beide beginselen vragen immers om relevante informatie voorafgaand aan een besluit. Schueler heeft er in deze context dan ook op gewezen dat het voorzorgsbeginsel via het zorgvuldigheidsbeginsel kan doorwerken en dat beide beginselen overeenkomsten vertonen.²⁹ Het voorzorgsbeginsel ziet echter expliciet op risicovolle activiteiten in de context van wetenschappelijke onzekerheid en geeft een bewijsregeling bij dergelijke activiteiten.³⁰ Die bewijsregeling houdt in dat het voorzorgsbeginsel niet alleen de bewijslast verdeelt tussen de betrokken partijen, maar ook voorziet in een bewijsmaatstaf, die met zich brengt dat aannemelijk moet worden gemaakt dat het risico een bepaald maatschappelijk aanvaardbaar niveau niet mag overschrijden voordat een risicovolle activiteit wordt toegestaan. Het niveau van het maatschappelijk aanvaardbare risico is een politiek-bestuurlijke keuze die primair door de wetgever moet worden gemaakt op basis van een zorgvuldige wetenschappelijke risicobeoordeling en een evenredige belangenafweging.³¹ De bewijsregeling brengt enerzijds met zich dat wetenschappelijke onzekerheid over bepaalde risico's voor de overheid geen reden mag zijn om geen tijdige en adequate maatregelen te nemen om een risico tot een maatschappelijk aanvaardbaar niveau terug te brengen. Anderzijds brengt deze bewijsregeling met zich dat burgers het voorzorgsbeginsel kunnen inroepen als de overheid in dergelijke situaties juist te weinig doet.³² Het voorzorgsbeginsel werkt in zoverre als schild voor de overheid en als wapen voor burgers als die overheid nalatig is.

28 Zie o.m. art. 5.92 lid 1 Bkl, dat bepaalt dat in een omgevingsplan rekening wordt gehouden met de geur door activiteiten op geurgevoelige gebouwen.

29 B.J. Schueler, 'Het vernieuwde voorzorgsbeginsel als toetsingsmaatstaf voor de bestuursrechter', in: *Bij twijfel (niet) doen?* Vereniging voor Milieurecht, Bju 2009.

30 E. de Poortere, 'Het voorzorgsbeginsel als nieuw beginsel van behoorlijk bestuur: een verkennende analyse', *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 2025/7.

31 Mededeling van de Europese Commissie over het voorzorgsbeginsel van 2 februari 2000, COM (2000) 1 definitief, p. 3 en 15.

32 N. de Sadeleer, *Environmental Principles, From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press 2002, p. 173-174.

In welke mate risico's door het voorzorgsbeginsel worden gereguleerd en in hoeverre dit beginsel een basis biedt voor maatregelen, hangt sterk af van de grondslag en de gekozen invulling van het voorzorgsbeginsel. Het voorzorgsbeginsel kent namelijk verschillende grondslagen en invullingen.³³ Gelet op de wijze waarop het voorzorgsbeginsel concreet is genormeerd, kunnen verschillende varianten van het voorzorgsbeginsel worden onderscheiden, van zeer streng tot vrij soepel. Zo kent het Unierechtelijke voorzorgsbeginsel verschillende varianten in diverse verordeningen en richtlijnen.³⁴ In artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn is bijvoorbeeld een vrij strenge variant van het voorzorgsbeginsel vervat, op basis waarvan het HvJ EU eist dat een voorafgaande risicobeoordeling voor een plan of project moet garanderen dat er op basis van de best beschikbare wetenschappelijke gegevens redelijkerwijs geen twijfel mag bestaan over de vraag of het project of plan de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied zal aantasten.³⁵ In andere verordeningen en richtlijnen ligt de bewijslast lager en heeft de EU de politiek-bestuurlijke keuze gemaakt om meer wetenschappelijke onzekerheid en risico's aanvaardbaar te achten.³⁶ Een bekend voorbeeld is de Gewasbeschermingsverordening, die op grond van het voorzorgsbeginsel voorziet in goedkeuring van de werkende stof op EU-niveau en toelating van het gewasbeschermingsmiddel met de werkende stof op nationaal niveau, maar waarvan het HvJ EU recent heeft geoordeeld dat de gekozen soepele variant van het voorzorgsbeginsel tekortschiet.³⁷ Zoals in paragraaf 2 beschreven, bestaan er ook in het nationale recht duidelijke verschillen in de toepassing en invulling van het voorzorgsbeginsel, waarbij de aard van de wettelijke norm bepaalt hoe streng het beginsel moet worden toegepast.³⁸ Ongeacht de verschillende varianten van het voorzorgsbeginsel is wel steeds kenmerkend dat het beginsel een voorafgaande risicobeoordeling voorschrijft aan de hand van de best beschikbare wetenschappelijke gegevens ten tijde van het nemen van het besluit. Een anterieur instrument dus.

3.1.4 Voor- en nadelen van anterieure instrumenten

Zowel de informatieplicht van de aanvrager als het zorgvuldigheidsbeginsel en het voorzorgsbeginsel hebben hun werking voorafgaand aan het besluit en kunnen in zoverre als anterieure instrumenten worden aangemerkt. Deze instrumenten hebben een essentiële functie omdat deze ervoor zorgen dat het bestuursorgaan zo veel mogelijk beschikt over de relevante informatie voordat dit een besluit neemt. Maar deze anterieure instrumenten kennen daarmee ook een belangrijk nadeel. Dat is namelijk dat de informatie, waartoe deze instrumenten zich beperken, slechts een momentopname biedt van de best beschikbare wetenschappelijke kennis ten tijde

33 Zie ook R. Kegge & K.J. de Graaf, *Wetenschappelijke factsheet voorzorgsbeginsel*, 7 oktober 2024, 2024Z15469.

34 Art. 191 lid 2 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

35 HvJ EU 7 september 2004, ECLI:EU:C:2004:482, *Men R 2025/4*, m.nt. J.M. Verschuuren en HvJ EU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, *AB 2018/436*, m.nt. Ch.W. Backes.

36 Zie ook R. Kegge, 'Voorzorg op het juiste niveau? Over gezondheidsrisico's en het voorzorgsbeginsel in de ruimtelijke ordening', *Men R 2020/75*.

37 HvJ EU 25 april 2024, ECLI:EU:C:2024:356, *JM 2024/71*, m.nt. W.Th. Douma.

38 ABRvS 22 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:556, *TBR 2022/57*, m.nt. R. Kegge.

van het nemen van het besluit. Een tweede nadeel vanuit het oogpunt van bescherming van het milieu en de volksgezondheid is dat de bestuursrechter het bestreden besluit vervolgens ex-tunc zal beoordelen. Nieuwe informatie van na het bestreden besluit neemt de bestuursrechter in beginsel niet mee in zijn beoordeling. Met name bij besluiten die toestemming verlenen voor voortdurende activiteiten voor een onbeperkte periode kan na dat besluit sprake zijn van veranderde omstandigheden en voortschrijdende wetenschappelijke inzichten die een destijds zorgvuldig genomen en aanvaardbaar geacht besluit in een heel ander licht zetten. Het voorgaande betekent dat bij dergelijke activiteiten vaak behoefte zal bestaan aan aanvullende instrumenten die hun werking hebben aan de achterkant van het besluit. Posterieure instrumenten dus.

3.2 Posterieure instrumenten in het bestuursrecht

Nadat een besluit is genomen, mag de initiatiefnemer of het bestuursorgaan dit uitvoeren. Ook het maken van bezwaar of het instellen van beroep maakt dat in beginsel niet anders, aangezien bezwaar of beroep de werking van een besluit niet schorst.³⁹ Kortom, na bekendmaking van het besluit kan, behoudens schorsing door de voorzieningenrechter,⁴⁰ worden begonnen met de toegestane activiteit en kunnen dus ook risico's zich gaan verwezenlijken.

Deze periode na het nemen van het besluit kan in twee fases worden opgesplitst. De eerste fase is de fase van bekendmaking tot aan het moment waarop het besluit onherroepelijk wordt. In de eerste fase beschikt de bestuursrechter over posterieure instrumenten om negatieve gevolgen van een besluit te beperken als tegen het besluit beroep wordt ingesteld. De tweede fase is de fase nadat het besluit onherroepelijk is geworden. In de tweede fase beschikt het bestuursorgaan vaak over posterieure instrumenten om de gevolgen van een onherroepelijk besluit te monitoren en dat besluit te wijzigen of zelfs in te trekken.

3.2.1 *De gerechtelijk deskundige*

In de hiervoor bedoelde eerste fase kan de bestuursrechter gebruikmaken van zijn onderzoeksbevoegdheden in het vooronderzoek. De bestuursrechter kan partijen er bijvoorbeeld toe aanzetten om extra informatie over te leggen door schriftelijke inlichtingen te vragen.⁴¹ Bij besluiten die vallen binnen de reikwijdte van het voorzorgsbeginsel en dus zien op activiteiten die risico's voor het milieu of de volksgezondheid met zich kunnen brengen, zal de initiatiefnemer en/of het bestuursorgaan doorgaans onderzoek hebben gedaan op grond van de in paragraaf 3.1 beschreven anterieure instrumenten. Als in dat geval naar aanleiding van de beroepsgronden van belanghebbenden voldoende twijfel rijst over de juistheid van reeds verricht onderzoek, kan de bestuursrechter gebruikmaken van zijn bevoegdheid om een

39 Art. 6:16 Awb.

40 Daarmee wordt een voorlopige voorziening op grond van art. 8:81 Awb bedoeld.

41 Art. 8:54 lid 1 Awb.

onafhankelijke deskundige te benoemen voor het instellen van een nader onderzoek.⁴² Er zijn geen harde criteria die bepalen wanneer de bestuursrechter wel of niet gebruikmaakt van deze bevoegdheid. Er zijn echter wel factoren aan te wijzen die een rol spelen bij de keuze om een deskundige te benoemen en daarbij speelt bij omgevingsrechtelijke zaken vaak de technische en juridische complexiteit van de materie.⁴³ Juist bij besluiten waarbij risico's voor het milieu of de volksgezondheid spelen en sprake is van enige mate van wetenschappelijke onzekerheid, wordt dan ook regelmatig de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: STAB)⁴⁴ als deskundige ingeschakeld. Bijvoorbeeld in zaken waar het ging om de risico's van het Programma Aanpak Stikstof voor Natura 2000-gebieden,⁴⁵ de risico's van laagfrequent geluid bij windturbines⁴⁶ of de risico's op aardbevingen⁴⁷ wordt de STAB regelmatig gevraagd om nader onderzoek te doen. Een dergelijk gerechtelijk onderzoek ondersteunt de bestuursrechter in dergelijke gevallen in zijn beoordeling of het voorafgaande onderzoek aan het besluit zorgvuldig is geweest. Het nadere onderzoek van de gerechtelijk deskundige doet dus niet af aan de eerdergenoemde *ex tunc* toetsing door de bestuursrechter.

3.2.2 *Monitoring*

In de tweede fase is het besluit onherroepelijk en geldt de formele rechtskracht van het besluit. Dat betekent dat het besluit rechtsgeldig is en voor rechtmatig moet worden gehouden.⁴⁸ Dat geeft degene die gebruikmaakt van het besluit uiteraard rechtszekerheid en dat is een belangrijke functie van de formele rechtskracht. Bij besluiten voor voortdurende activiteiten met een onbeperkte looptijd kan die rechtszekerheid echter op gespannen voet komen te staan als de omstandigheden veranderen of er nieuwe wetenschappelijke inzichten ontstaan over de risico's van die besluiten. Dat speelt met name als de gevolgen van een of meer besluiten daadwerkelijk worden gemonitord. Daarbij kunnen twee varianten van monitoring worden onderscheiden.

Ten eerste de monitoring van de directe effecten van een besluit zelf. Veel omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten kennen bijvoorbeeld specifieke voorschriften die monitoring van bepaalde emissies op het gebied van geur of geluid voorschrijven.⁴⁹ Deze vorm van monitoring mag echter geen rol spelen bij het nemen van het besluit waarmee de toestemming voor de

42 Art. 8:47 Awb.

43 I.S. Ouwehand, 'Wanneer schakelt de bestuursrechter een deskundige in?', *NTB* 2023/247.

44 Op grond van art. 17.10 Ow is de STAB de gerechtelijk deskundige in het omgevingsrecht.

45 ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259, *M en R* 2017/84, m.nt. M.M. Kaajan.

46 ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4210, *M en R* 2020/70, m.nt. B. Arentz.

47 ABRvS 2 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW4561.

48 J.E.M. Polak, 'De toekomst van de formele rechtskracht', in: *De toekomst van de formele rechtskracht*, VAR-preadviezen 162, 2019, p. 15-16.

49 Zie bijv. ABRvS 10 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2460, *M en R* 2022/32, m.nt. W.J.B. Claassen-Dales en Rb. Oost-Brabant 16 juni 2023, ECLI:NL:RBOBR:2023:2933.

activiteit wordt verleend en de toetsing daarvan door de bestuursrechter. Daarmee wordt namelijk het paard achter de wagen gespannen. Uit de jurisprudentie van het HvJ EU volgt ook duidelijk dat monitoring niet mag worden gebruikt in de voorafgaande passende beoordeling van een project als bedoeld in artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn ter beoordeling van de vraag of het project de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied kan aantasten.⁵⁰ Het HvJ EU kwam tot een vergelijkbaar oordeel in het kader van de Kaderrichtlijn Water en oordeelde dat controles van de waterkwaliteit die worden uitgevoerd met het oog op analyse, monitoring en eventuele detectie, niet kunnen worden beschouwd als een relevant criterium voor de beoordeling van een mogelijke verslechtering van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam in het kader van de voorafgaande controle die moet worden uitgevoerd vóór de vergunningverlening voor een individueel project.⁵¹ Kortom, monitoring mag, gelet op het voorzorgsbeginsel, geen rol spelen bij de verlening van de toestemming voor een risicovolle activiteit. Dat laat overigens onverlet dat monitoring wel andere nuttige doelen kan dienen, zoals het monitoren van de effectiviteit van een EU-richtlijn in een lidstaat als zodanig.⁵²

Ten tweede kan monitoring plaatsvinden op het niveau van een bepaalde omgevingswaarde als zodanig. Zo kent de Omgevingswet de verplichting om omgevingswaarden te monitoren.⁵³ Indien uit de monitoring blijkt dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde, ontstaat de verplichting om een programma met maatregelen vast te stellen.⁵⁴ Ook voor programma's met een programmatische aanpak is een monitoringsverplichting in de Omgevingswet opgenomen om te bewaken dat de maatregelen worden vastgesteld en uitgevoerd en de gebruiksruijme in dat programma niet wordt overbenut.⁵⁵ Monitoring kan worden gezien als de ruggraat van een programma (al dan niet met) programmatische aanpak), aangezien monitoring ervoor moet zorgen dat de doeltreffendheid van de maatregelen wordt gecontroleerd. Effectieve en tijdige monitoring moet kunnen leiden tot aanpassing van het programma door maatregelen te wijzigen of toe te voegen, de vastgestelde milieugebruiksruimte of hoeveelheid rechten te verminderen en, als laatste redmiddel, de op basis van de programmatische aanpak verleende besluiten te wijzigen of in te trekken. De bekendste voorbeelden van programma's in het omgevingsrecht, het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit en het Programma Aanpak Stikstof, kenden allebei een uitvoerige regeling met betrekking tot de monitoring

50 HvJ EU 26 april 2017, ECLI:EU:C:2017:301, *M en R* 2017/109, m.nt. M.M. Kaajan en HvJ EU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, *AB* 2018/436, m.nt. Ch.W. Backes.

51 HvJ EU 5 mei 2022, ECLI:EU:C:2022:350, *M en R* 2022/64, m.nt. P.E. Lindhout.

52 B.A. Beijen, H. van Rijswijk & H. Tegner Anker, 'The Importance of Monitoring for the Effectiveness of Environmental Directives, A Comparison of Monitoring Obligations in European Environmental Directives', *Utrecht Law Review* 2014, vol. 10, issue 2.

53 Art. 20.1 lid 1 Ow.

54 Art. 3.10 lid 1 Ow.

55 Art. 20.1 lid 2 Ow en *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3. p. 589.

van de effectiviteit van de maatregelen in het programma.⁵⁶ Naar aanleiding van die monitoring was het mogelijk om deze programma's aan te passen door maatregelen te wijzigen of toe te voegen of de beschikbare milieugebruiksruimte te beperken.

3.2.3 *Actualisering, wijziging en intrekking van een onherroepelijk besluit*

Onherroepelijke besluiten kunnen vaak worden gewijzigd of zelfs worden ingetrokken. Daarvoor gelden wel strenge wettelijke vereisten, want dergelijke wijzigingen of intrekkingen tasten de formele rechtskracht van het besluit aan en maken in meer of mindere mate een inbreuk op de rechtszekerheid van degene die gebruikmaakt van het onherroepelijke besluit.

Een van de bekendste posterieure instrumenten in het omgevingsrecht is de zogenoemde actualiseringsplicht. Dat is een ambtshalve verplichting om na het nemen van een bepaald besluit periodiek te bezien of de gevolgen van dat besluit na verloop van tijd nog wel aanvaardbaar kunnen worden geacht. Bij de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit is bijvoorbeeld bepaald dat het bevoegd gezag regelmatig beziet of de voorschriften van de vergunning nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen van de technische mogelijkheden tot het beschermen van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu.⁵⁷ Deze actualiseringsplicht beoogt te verzekeren dat de vergunde milieubelastende activiteiten regelmatig worden herbeoordeeld en brengt met zich dat de bestaande omgevingsvergunning moet worden gewijzigd of ingetrokken als ontwikkelingen met betrekking tot technische mogelijkheden of de kwaliteit van het milieu dat noodzakelijk maken.⁵⁸ Daarbij mag de grondslag van de aanvraag worden verlaten, maar ligt de zware bewijslast tot wijziging of intrekking van de bestaande vergunning bij het bevoegd gezag. Ook in het ruimtelijkordeningsrecht bestond tot 1 juli 2018 een actualiseringsverplichting voor bestemmingsplannen die de gemeenteraad er wettelijk toe verplichtte om iedere tien jaar te bezien of een geldend bestemmingsplan nog wel in overeenstemming was met een goede ruimtelijke ordening of dat inmiddels gewijzigde planologische inzichten aanleiding gaven tot wijziging van dat plan.⁵⁹ Geen gekke gedachte, want tijden veranderen nu eenmaal, maar toch is de actualiseringsplicht bij plannen niet in de Omgevingswet overgenomen.⁶⁰ Zo'n dwingende actualiseringsplicht is volgens de wetgever niet nodig, aangezien dit zou leiden tot

56 Zie L. Braaksma, *The Programmatic Approach in Environmental Law, Towards a Legal Design in the European Union and the Netherlands that pursues sustainability*, 2023, dissertatie Universiteit Groningen, p. 188-197. Zie ook R. Kegge & G. Boogaard, De programmatische aanpak getoetst, *Men R* 2018/19.

57 Art. 5.38 lid 1 onder b Ow.

58 Zie ook V.M.Y. van 't Lam, 'Enkele milieurechtelijke ontwikkelingen in 2022/2023 in vogelvlucht', *Men R* 2024/5.

59 Zie uitgebreid T.E.P.A. Lam & R. Benhadi, 'Het wetsvoorstel tot afschaffing van actualiseringsplicht voor bestemmingsplannen en beheersverordeningen', *TBR* 2017/54.

60 *Kamerstukken II* 2014/15, 33962, nr. 12, p. 166.

onnodige bestuurlijke lasten en het omgevingsplan bovendien doorlopend actueel moet worden gehouden.⁶¹

Een ander posterieur instrument is de bevoegdheid om een onherroepelijk besluit op verzoek of ambtshalve te wijzigen of in te trekken.⁶² Bij de omgevingsvergunning mag dat uitsluitend in gevallen of op gronden die in het Bkl zijn opgenomen. Het rechtszekerheidsbeginsel brengt immers met zich dat de vergunninghouder in beginsel mag uitgaan van de formele rechtskracht van zijn onherroepelijke omgevingsvergunning. De formele rechtskracht strekt echter niet zo ver dat besluiten voor voortdurende activiteiten nooit zouden mogen worden gewijzigd of zelfs ingetrokken als de bescherming van het milieu of de volksgezondheid dat noodzakelijk maakt.⁶³ Soms is er zelfs een wettelijke verplichting om een onherroepelijke omgevingsvergunning te wijzigen of in te trekken. Zo bepaalt artikel 8.103 lid 1 van het Bkl dat een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit moet worden gewijzigd of ingetrokken als dat nodig is ter uitvoering van artikel 6 lid 2 van de Habitatrictlijn. Omdat een dergelijke wijzigings- of intrekkingbevoegdheid een vergaand instrument kan zijn, stelt de Afdeling aan de toepassing hiervan hoge eisen in het kader van de rechtszekerheid van de vergunninghouder. Illustratief is de jurisprudentie over verzoeken van natuurorganisaties tot intrekking van onherroepelijke natuurvergunningen, waarbij de Afdeling steeds aangeeft dat alleen als er geen andere effectieve maatregelen op grond van artikel 6 lid 2 van de Habitatrictlijn mogelijk zijn om de stikstofdepositie te verminderen, de wijziging of zelfs intrekking van een onherroepelijke natuurvergunning als (posterieur) instrument in beeld komt.⁶⁴

3.2.4 De voor- en nadelen van posterieure instrumenten

Posterieure instrumenten kennen als belangrijk voordeel dat zij de mogelijkheid bieden om na het nemen van een besluit in te grijpen als blijkt dat de gevolgen van dat besluit negatiever uitvallen dan op grond van de anterieure instrumenten was voorspeld of als de gevolgen bij nader inzien anders moeten worden beoordeeld in het licht van de staat van de fysieke leefomgeving. Dat geeft ook meteen een belangrijk nadeel aan, aangezien deze instrumenten de rechtszekerheid van de initiatiefnemer of het bestuursorgaan vergaand onder druk kunnen zetten. Om de gevolgen van een besluit achteraf te kunnen vaststellen, zal er moeten worden gemonitord. Die monitoring kent echter ook belangrijke nadelen. Zo wijst Biber erop dat de geografische en temporele schaal en de kosten contra-indicaties kunnen zijn voor effectieve monitoring

61 *Kamerstukken II*, 2013/14, 33962, nr. 3. p. 156 en *Kamerstukken II*, 2014/15, 33963, nr. 12, p. 164.

62 Art. 5.40 Ow.

63 Zie ook R. Kegge & J.E. Esser, 'Risky business, het voorzorgsbeginsel rechtszekerheid en nadeelcompensatie in het omgevingsrecht', in: *Bestuursrecht in het echt, vriendenbundel voor prof. mr. drs. W. den Ouden*, Wolters Kluwer, 2021, p. 271-284.

64 Zie ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, *AB* 2021/264, m.nt. R.H.W. Frins en ABRvS 2 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3981, *M en R* 2024/125, m.nt. P. Mendelts.

van besluiten.⁶⁵ De geografische en temporele schaal van de monitoring moet zodanig worden gekozen dat er een causaal verband kan worden gelegd tussen de met het besluit toegestane activiteiten en de gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Bovendien moet monitoring plaatsvinden voordat ernstige en onomkeerbare schade ontstaat en als bijsturing nog mogelijk is. Anders is monitoring een tamelijk zinloze bezigheid. Bij besluiten die vallen onder de reikwijdte van het voorzorgsbeginsel moet monitoring ertoe kunnen leiden dat deze besluiten worden gewijzigd of ingetrokken. De Sadeleer is in dit verband van mening dat besluiten die onder de reikwijdte van het voorzorgsbeginsel vallen, altijd aan een latere herbeoordeling moeten kunnen worden onderworpen.⁶⁶ Dit werkt in twee richtingen. Het moet mogelijk zijn om een toegestane activiteit verder te beperken of te verbieden, net zoals het mogelijk moet zijn om beschermende maatregelen te versoepelen in gevallen waarin de vrees door nauwkeurigere informatie is weggenomen. Omwille van de rechtszekerheid moet de wijziging of intrekking van zo'n besluit wel aan strikte voorwaarden worden onderworpen. De bewijslast zal in dat geval liggen bij het bestuursorgaan, dat een causaal verband tussen de toegestane activiteit en de reden voor wijziging of intrekking zal moeten aantonen. Dit zal vaak erg moeilijk zijn omdat het in een complex ecosysteem lastig is om één bepaald besluit aan te wijzen als de oorzaak van een verslechtering van dat ecosysteem. Bovendien kan niet worden uitgesloten dat in geval van wijziging of intrekking schade in de vorm van nadeelcompensatie moet worden vergoed, wat tot hoge financiële en sociale kosten kan leiden.

4 De integratie van anterieure en posterieure instrumenten in het programma

In de Omgevingswet is het programma als nieuw algemeen instrument in het omgevingsrecht geïntroduceerd.⁶⁷ Daarvoor bestond het instrument ook wel, maar dan in specifieke sectorale varianten, zoals het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit en het Programma Aanpak Stikstof.⁶⁸ De Omgevingswet maakt een onderscheid tussen een programma zonder of met een programmatische aanpak. Programma's zonder een programmatische aanpak bevatten alleen beleid.⁶⁹ Zodra echter een direct verband wordt gelegd tussen de maatregelen in het programma en vergunningverlening van bepaalde activiteiten, wordt het programma gekwalificeerd als een programma met een programmatische aanpak. Een programmatische aanpak moet ten minste de volgende zes elementen bevatten om goed te kunnen functioneren als

65 Eric Biber, 'The Problem of Environmental Monitoring', *Environmental Law Reporter News & Analysis*, 2013, vol. 43(8).

66 N. de Sadeleer, *Environmental Principles, From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press, 2002, p. 222.

67 Art. 3.4 Ow.

68 Zie uitgebreider R. Kegge & G. Boogaard, 'De programmatische aanpak getoetst', *Men R* 2018/19.

69 L. Squintani & H. van Rijswijk, 'Improving Legal Certainty and Adaptability in the Programmatic Approach', *Journal of Environmental Law* 2016, vol. 28, issue 3.

kader voor vergunningverlening.⁷⁰ Ten eerste moet er een haalbare en controleerbare doelstelling zijn. Deze doelstelling kan een bepaalde omgevingswaarde zijn, zoals een omgevingswaarde voor PM₁₀ of stikstofdioxide, of een andere milieudoelstelling, zoals de gunstige staat van instandhouding van natuurlijke habitats en soorten in de Habitatrictlijn. Ten tweede is een wettelijke verplichting om maatregelen uit te voeren en een direct verband tussen de doelstelling(en) en deze maatregelen vereist. Ten derde heeft een programmatische aanpak een systeem van monitoring en bijsturing nodig. Het vierde belangrijke element is een afgebakende periode voor het bereiken van de doelstellingen. Het vijfde element is een vaste en meetbare Ausgangssituation (of referentiesituatie). Zonder een duidelijke referentiesituatie kan het effect van een programmatische aanpak namelijk niet worden bepaald. Het zesde en laatste element is een verdelingsmethode voor de milieugebruiksruimte in het programma. Zonder deze zes elementen kan de doeltreffendheid van een programmatische aanpak niet worden geverifieerd en bestaat het risico dat te veel rechten worden toegewezen, met als gevolg dat de doelstelling(en) niet binnen de gestelde termijn worden bereikt.

De programmatische aanpak biedt de mogelijkheid om anterieure instrumenten en posterieure instrumenten met elkaar te integreren en elkaar te versterken. Bij besluiten die onder de reikwijdte van het voorzorgsbeginsel vallen, biedt de koppeling van die besluiten aan een maatregelenpakket de mogelijkheid om activiteiten toe te staan met bepaalde onzekerheidsmarges, zolang de gevolgen van de programmatische aanpak maar tijdig worden gemonitord en zo nodig wordt bijgestuurd. Braaksma ziet het voorzorgsbeginsel zelfs als een noodzakelijk element in een programmatische aanpak.⁷¹ Niet iedere programmatische aanpak slaagt er echter in om een juiste balans te vinden tussen anterieure instrumenten en posterieure instrumenten, zoals de einduitspraak in de PAS-zaak duidelijk heeft laten zien.⁷² Dat betekent echter niet dat de programmatische aanpak geen geschikt instrument zou zijn om invulling te geven aan het voorzorgsbeginsel en om te kunnen voorzien in voorzorg voor en na het nemen van besluiten op grond van die programmatische aanpak. Daarvoor is wel vereist dat de maatregelen in de programmatische aanpak bewezen effectief zijn en de uitvoering hiervan is gegarandeerd. Bovendien moet de beschikbare ruimte voor activiteiten worden gemonitord en zodanig verdeeld worden dat onaantoonbare risico's zich niet kunnen verwezenlijken. Als de programmatische aanpak functioneert als een kader voor besluiten die onderhevig zijn aan wetenschappelijke onzekerheid, moet de aanpak ook werken met bepaalde veiligheidsmarges of buffers die ernstige en onomkeerbare schade als gevolg van die besluiten voorkomen. Deze marges of buffers moeten uitsluiten dat de doelstelling(en) van de aanpak binnen de gegeven termijn

70 F. Groothuijs & R. Uylenburg, 'Everything according to plan? Achieving environmental quality standards by a programmatic approach', in: *EU environmental legislation: legal perspectives on regulatory strategies, New horizons in environmental and energy law series*, Edward Elgar Publishing 2014, p. 116-145.

71 L.S. Braaksma, *The Programmatic Approach in Environmental Law, Towards a Legal Design in the European Union and the Netherlands that pursues sustainability*, dissertatie Universiteit Groningen, 2023, p. 45-47.

72 ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, AB 2019/309, m.nt. Ch. W. Backes.

niet worden gehaald. Dit betekent dat niet alle potentiële positieve effecten van de maatregelen in de programmatische aanpak in aanmerking mogen worden genomen bij de benutting van de milieuruimte en dat de verdeling van milieugebruiksruimte aan besluiten moet worden geregistreerd, getemporiseerd en gecontroleerd. Het voorzorgsbeginsel krijgt hier dus een dubbele rol, omdat het enerzijds fungeert als een onmisbaar instrument om risico's aan de voorkant van besluiten te beperken, maar anderzijds ook tot doel heeft mogelijke risico's aan de achterkant van de besluiten te beperken. In zoverre is de programmatische aanpak een vorm van *adaptive environmental law*.⁷³ *Adaptive environmental law* ziet op beleids- en juridische kaders voor omgevingsrechtelijke besluitvorming in complexe systemen die onderhevig zijn aan onzekerheid, zoals ecosystemen, en worden gebruikt om enerzijds activiteiten toe te staan en anderzijds bepaalde milieudoelstellingen te bereiken. De belangrijkste kenmerken zijn het gebruik van modellen die aannames en prognoses bevatten, het identificeren van wetenschappelijke onzekerheid, de monitoring van de effecten van het programma en het bijsturen naar aanleiding van de monitoringresultaten.⁷⁴ Door de herhaalde toepassing van het programma kunnen wetenschappelijke onzekerheid en risico's worden verminderd, omdat de monitoringresultaten kunnen leiden tot tijdige aanpassing van het programma. Het programma zou dan functioneren als een adaptieve cyclus die zich steeds herhaalt en steeds betere resultaten oplevert.⁷⁵

5 Conclusies

Besluiten die meer dan alleen hypothetische risico's voor het milieu of de volksgezondheid met zich brengen, overschrijden daarmee de in paragraaf 2 beschreven risicodrempel en vallen daarmee onder de reikwijdte van het voorzorgsbeginsel. Bij die besluiten kunnen wetenschappelijke onzekerheid en risico's zowel aan de voorkant als de achterkant van deze besluiten worden bestreden. Daarvoor bestaan anterieure en posterieure instrumenten. Anterieure instrumenten hebben tot doel om wetenschappelijke onzekerheid en risico's voorafgaand aan het nemen van een besluit te beperken door het vergaren van zo veel mogelijk relevante informatie over de risico's van dat besluit. Deze instrumenten zijn echter steeds gebonden aan de best beschikbare wetenschappelijke gegevens ten tijde van het nemen van het besluit. Een momentopname dus. Met name bij besluiten die toestemming verlenen aan voortdurende activiteiten met een onbeperkte looptijd, zoals omgevingsvergunningen voor milieubelastende of Natura-2000-activiteiten, kunnen gewijzigde feitelijke omstandigheden of gewijzigde wetenschappelijke inzichten na het besluit echter leiden tot de conclusie dat het destijds genomen besluit alsnog moet worden gewijzigd of zelfs

73 L.S. Braaksma, *The Programmatic Approach in Environmental Law, Towards a Legal Design in the European Union and the Netherlands that pursues sustainability*, dissertatie Universiteit Groningen, 2023, p. 40-47.

74 L. Rist, B.M. Campbell and P. Frost, *Adaptive management: Where are we now?*, *Environmental Conservation*, 2012, vol. 40 (1).

75 C.R. Allen, D.G. Angeler, A.S. Garmestani, L.H. Gunderson & C.S. Holling, *Panarchy: Theory and Application*, *Ecosystems* 2014, vol. 17.

ingetrokken. Hier spelen posterieure instrumenten dus een belangrijke rol. Met name als uit monitoring blijkt dat de gevolgen van een besluit aanzienlijk nadeliger blijken te zijn dan aanvankelijk voorspeld, dan zal de formele rechtskracht van zo'n besluit moeten worden doorbroken om de risico's verder te kunnen beperken. Ook posterieure instrumenten, zoals monitoring, actualisering, wijziging en intrekking van onherroepelijke besluiten kennen echter nadelen. Ten eerste speelt bij monitoring de geografische en temporele schaal een belangrijke rol om tijdig een voldoende duidelijk causaal verband te kunnen leggen tussen een bepaald besluit en eventuele negatieve gevolgen op de fysieke leefomgeving. De bewijslast komt in dat geval in beginsel bij het bestuursorgaan te liggen dat het besluit eerder heeft genomen en dat besluit naar aanleiding van monitoring wil wijzigen of intrekken. Ten tweede vormen deze instrumenten een inbreuk op de rechtszekerheid van de initiatiefnemer van het onherroepelijke besluit. Daarom moeten deze instrumenten worden gekoppeld aan strenge wettelijke voorwaarden en worden gezien als een ultimum remedium.

De programmatische aanpak integreert anterieure en posterieure instrumenten en maakt het mogelijk om het voorzorgsbeginsel aan de voor- en achterkant van besluiten toe te passen. Niet iedere programmatische aanpak slaagt er echter in om een evenwichtige balans te vinden tussen enerzijds het voorzorgsbeginsel en anderzijds het rechtszekerheidsbeginsel, zoals het PAS duidelijk heeft laten zien. Zo'n programmatische aanpak kan bij besluiten die onder de reikwijdte van het voorzorgsbeginsel alleen goed functioneren als vooraf de effectiviteit van de maatregelen voldoende vaststaat, de uitvoering hiervan is verzekerd en de beschikbare milieugebruiksruimte op basis van de maatregelen wordt gemonitord. Bovendien moet die monitoring tijdig plaatsvinden en meerdere doelen dienen. Enerzijds moet de monitoring erop zijn gericht dat de noodzakelijke veiligheidsmarges in de programmatische aanpak niet worden overschreden. Anderzijds zal de monitoring er ook toe moeten kunnen leiden dat het programma als zodanig wordt aangepast door wijziging of toevoeging van maatregelen en dat, indien nodig, eerder genomen besluiten onder voorwaarden kunnen worden gewijzigd of ingetrokken. Dat maakt dat een programmatische aanpak een zeer geschikt instrument kan zijn om voorzorg aan de voor- en achterkant van een besluit te waarborgen, maar dat het bepaald geen sinecure zal zijn om daarbij steeds een evenwichtige balans te vinden tussen het voorzorgsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

10 Voorzorgperikelen in het civiele aansprakelijkheidsrecht

Elbert de Jong¹

De afgelopen jaren is het voorzorgsbeginsel naar voren gebracht in enkele belangwekkende civiele zaken, onder meer over de (onzekere) risico's van 5G-straling, gewasbeschermingsmiddelen bij de lelieteelt en broeikasgassenuitstoot door Shell. In dergelijke zaken kan zich een onzekerheidsparadox aandienen: onzekerheden vormen mede het object van het rechterlijke oordeel, terwijl de rechter voor zijn oordeelsvorming gebaat is bij zekerheden. Deze bijdrage reflecteert op de wijze waarop de rechter, mede aan de hand van het voorzorgsbeginsel, zijn weg vindt in deze paradoxale situatie.

1 Introductie

1.1 Voorzorg in het civiele aansprakelijkheidsrecht

De plaats van het voorzorgsbeginsel in het civiele aansprakelijkheidsrecht kan al enige tijd rekenen op belangstelling in de privaatrechtelijke literatuur.² Inmiddels zien we dat het voorzorgsbeginsel ook zijn weg naar de civiele rechtspraak heeft gevonden. Op basis van een zoektocht op rechtspraak.nl vallen drie categorieën

1 Prof. mr. E.R. (Elbert) de Jong is hoogleraar Privaatrecht, i.h.b. Verbintenissenrecht aan de Universiteit Utrecht. Hij is programmaleider van het Utrecht Centre for Accountability and Liability Law. Eveneens is hij raadsheer-plaatsvervanger in het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. Met dank aan Stijn van Deursen en de redactie van deze bundel voor het geleverde commentaar. Fouten of onvolkomenheden komen uiteraard voor mijn rekening.

2 Zie o.m. M. Olaerts, 'Van aansprakelijkheid tot voorzorg. Enige beschouwingen omtrent de toenemende betekenis van het voorzorgsbeginsel in verhouding tot het aansprakelijkheidsrecht', *AV&S* 2003/114, afl. 4, p. 114-122; S. Lierman, *Voorzorg, preventie en aansprakelijkheid* (diss. Leuven), Antwerpen: Intersentia 2004; H. Cousy, 'Risks and Uncertainties in the Law of Tort', in: H. Koziol & B.C. Steiniger (eds.), *Tort & Insurance Law, European Tort Law* 2006, Wien/New York: Springer-Verlag 2008, p. 2-26; A.Ch.H. Franken, 'Het voorzorgsbeginsel in het aansprakelijkheidsrecht', *AV&S* 2010/25, afl. 5, p. 185-200; J. Spier, 'Uncertainties and the state of the art: a legal nightmare', *Journal of Risk Research*(14) 2011, afl. 4, p. 501-510; E. Bauw & E. Brans, *Milieuprivaatrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 58-59. Expliciete vermelding verdient ook nog het (niet gevolgde) pleidooi van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) uit 2008 om het voorzorgsbeginsel in het Burgerlijk Wetboek op te nemen als algemeen rechtsbeginsel. WRR, *Onzekere Veiligheid, Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2008.

zaken op waarin het voorzorgsbeginsel, blijkens de rechterlijke motivering,³ een rol speelt in een civielrechtelijke context. Een eerste en ook bijzondere categorie betreft familierechtelijke zaken over vervangende toestemming door de rechter om een kind volgens het van overheidswege opgestelde rijksvaccinatieprogramma zorg te verlenen, en dan in het bijzonder het vaccineren van het kind.⁴ Een tweede categorie betreft procedures tegen de Staat waarin, veelal in het kader van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, de vraag voorligt naar de (on)rechtmatigheid, en dan in het bijzonder de proportionaliteit en subsidiariteit, van overheidsbeleid waarin mede op grond van het voorzorgsbeginsel (mogelijk) voor de gezondheid en het milieu risicovolle producten of activiteiten aan banden zijn gelegd. Voorbeelden zijn procedures over het smaakverbod bij e-sigaretten,⁵ het niet openen van het jachtseizoen,⁶ het aanmerken van chroom IV-houdend metaal-schroot en chroom VI als gevaarlijke afvalstof,⁷ aangescherpte stikstofemissie-eisen⁸ en het verbod op het professionele gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw.⁹ Een derde categorie betreft procedures waarin de gedaagde, mede op grond van het voorzorgsbeginsel, juist wordt verweten onvoldoende voorzorgsmaatregelen ter beheersing van bepaalde risico's te treffen. Het gaat hierbij om procedures over verplichting(en) tot de reductie van broeikasgassenuitstoot (bijv. *Urgenda & Shell*),¹⁰ het aanscherpen van luchtkwaliteitseisen,¹¹ het voorkomen of reduceren van blootstelling aan pesticiden bij de lelieteelt,¹² het informeren over de risico's en

- 3 Dat is een belangrijke beperking, omdat de vraag naar verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid bij onzekerheid over risico's vaker onderwerp is geweest van civielrechtelijke geschillen. Daarbij is evenwel vaak niet expliciet aansluiting gezocht bij het voorzorgsbeginsel.
- 4 Rb. Gelderland 3 juni 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:3699; Rb. Amsterdam 30 maart 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:1761; Rb. Den Haag 18 januari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:3277; Rb. Gelderland 7 november 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:6400; Rb. Noord-Holland 28 juni 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:6169; Rb. Den Haag 14 juli 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:14120.
- 5 Rb. Den Haag 6 november 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:17892, met tussenvonnissen in Rb. Den Haag 16 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:12184; Rb. Den Haag 22 oktober 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:19618.
- 6 Rb. Den Haag 11 oktober 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:14822.
- 7 Rb. Den Haag 5 juli 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:6480.
- 8 Rb. Den Haag 15 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:6375 en ECLI:NL:RBDHA:2020:6377.
- 9 HR 8 juli 2022, ECLI:NL:HR:2022:1032.
- 10 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, *NJ* 2020/41, m.nt. J. Spier; *AB* 2020/24, m.nt. G.A. van der Veen & C.W. Backes (*Staat/Urgenda*), r.o. 7.2.10 en hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099, *M en R* 2025/12, m.nt. T.R. Bleeker; *JM* 2025/5, m.nt. W.Th. Douma; *AA* 20250050, m.nt. S.M. Bartman; *JA* 2025/27, m.nt. R.E. Kautz; *JOR* 2025/81, m.nt. M.J. Faber (*Shell/Milieudefensie*).
- 11 Hof Den Haag 22 mei 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:1128.
- 12 Zie o.m. Rb. Noord-Nederland 12 juni 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:2333; hof Arnhem-Leeuwarden 10 juli 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:5742 en hof Arnhem-Leeuwarden 10 juli 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6083; Rb. Noord-Nederland 2 oktober 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:3994; Rb. Oost-Brabant 19 juli 2024, ECLI:NL:

beperken van de uitstoot van PFOA¹³ en het nemen van voorzorgsmaatregelen met het oog op de mogelijke risico's die verband houden met de vijfde generatie mobiele telecommunicatie (5G).¹⁴

1.2 Opzet van deze bijdrage: voorzorg en de onzekerheidsparadox

Met name in de derde categorie zaken, waar de rechter moet bepalen of ander beleid gevoerd moet worden, dient zich vaak de situatie aan dat wetenschappelijke onzekerheden zowel een argument vóór als tégen het aannemen van een civielrechtelijke verplichting tot het nemen van voorzorgsmaatregelen kunnen zijn. Daarbij kan bovendien voor de civiele rechter het probleem spelen dat hem voldoende zekere en eenduidige kennis en inzichten over het risico ontbreekt, iets waar hij in het kader van zijn onrechtmatigheidsbeoordeling wél bij is gebaat. Hierna duid ik deze situatie als de onzekerheidsparadox.¹⁵ Het voorzorgsbeginsel biedt de rechter handvatten om in zijn onrechtmatigheidsbeoordeling zijn weg te vinden in deze paradox en om te bepalen welk gewicht onzekerheden en risico's toekomen in zijn onrechtmatigheidsbeoordeling. Tegen die achtergrond ga ik in deze bijdrage nader in op hoe de civiele rechter handen en voeten geeft aan het voorzorgsbeginsel en hoe hij daarbij onzekerheden en risico's duidt. Dat wordt gedaan aan de hand van een bespreking van procedures over vermeende risico's van het 5G-netwerk (par. 2), het gebruik van pesticiden bij de lelieteelt (par. 3) en de verantwoordelijkheid voor Shell om haar broeikasgas-senuitstoot terug te brengen (par. 4). Afgesloten wordt met een korte terugkoppeling van de wijze waarop de rechter, mede aan de hand van het voorzorgsbeginsel, omgaat met de signaleerde onzekerheidsparadox (par. 5).

RBOBR:2024:3440; Rb. Oost-Brabant 23 augustus 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:3852 en hof 's-Hertogenbosch 22 juli 2025, ECLI:NL:GHSHE:2025:2043, *JA* 2025/124, m.nt. Y. Bosschaart.

13 Rb. Rotterdam 27 september 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:8987.

14 Rb. Rotterdam 30 november 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:10901; Rb. Den Haag 9 december 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:12477; Rb. Midden-Nederland 10 december 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5442; Rb. Limburg 7 februari 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:892; Rb. Den Haag 25 mei 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:4461, en later in hoger beroep met een niet-ontvankelijkheidsoordeel; hof Den Haag 15 juni 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:1052, ECLI:NL:RBLIM:2022:892; Rb. Den Haag 23 juli 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:13057, *JA* 2025/129, m.nt. Y. Bosschaart.

15 Zie voor een bespreking van de onzekerheidsparadox in de context van het Europese recht: M.B.A. van Asselt & E. Vos 'The Precautionary Principle and the Uncertainty Paradox', *Journal of Risk Research* (9) 2006, afl. 4, p. 313-336. Zie voor een bespreking vanuit een procesrechtelijk perspectief K.J.O. Jansen & E.R. de Jong, 'Rechterlijke toetsing van wetenschappelijke kennis in het aansprakelijkheidsrecht', *NTBR* 2022/2, p. 5-21.

2 Voorzorg en 5G

2.1 Introductie

De afgelopen jaren zijn individuele eisers en belangenorganisaties enkele civiele procedures gestart die verband houden met de mogelijke risico's van blootstelling aan elektromagnetische velden met frequenties die gebruikt worden bij het 5G-netwerk. Er is geprocedeerd door de Stichting Stop5GNL tegen de Staat om het uitrollen van het 5G-netwerk te verbieden totdat er voldoende zekerheid over de risico's zou zijn.¹⁶ Ook is geprocedeerd tegen het oprichten van een nieuwe zendmast door KPN,¹⁷ alsmede over de verplichting van telecomprovider Odido om te waarschuwen tegen mogelijke risico's van het 5G-netwerk en om specifieke veiligheidsmaatregelen te treffen.¹⁸ Eveneens valt te wijzen op 'evident kansloze'¹⁹ én mijns inziens kwestieuze rechtszaken tegen individuele bestuurders van onder meer KPN en T-Mobile, waarin wordt gevorderd dat deze bestuurders verklaren dat het 5G-netwerk veilig is.²⁰ Hierna worden de zaken behandeld waarin de rechter zich inhoudelijk over de onzekere risico's heeft gebogen, hetgeen in lang niet alle gevallen zo is (par. 2.2). In die zaken komt het oordeel van de rechter er in belangrijke mate op neer dat (betrouwbare en relevante) wetenschappelijke onderbouwing van het gestelde risico, en daarmee de vordering, ontbreekt (par. 2.3).

2.2 De ondergrens van voorzorg

Een gebrek aan feitelijke en wetenschappelijke onderbouwing van de vordering speelde allereerst in het vonnis van de rechtbank Den Haag – die in tegenstelling tot later het hof wel tot een inhoudelijke behandeling kwam²¹ – in de zaak van Stichting Stop5GNL tegen de Staat. De rechtbank stelt, in lijn met hetgeen algemeen aanvaard is, voorop dat de Staat zich bij de bescherming van de volksgezondheid mede dient te laten leiden door het voorzorgsbeginsel.²² Vaststaat dat het beleid van de Staat mede is ingegeven én in lijn is met adviezen van deskundigen en kennisinstituten,

16 Rb. Den Haag 25 mei 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:4461, en later in hoger beroep met een niet-ontvankelijkheidsoordeel hof Den Haag 15 juni 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:1052.

17 Rb. Limburg 7 februari 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:892.

18 Rb. Den Haag 23 juli 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:13057, *JA* 2025/129, m.nt. Y. Bosschaart.

19 Dat is de letterlijke kwalificatie die de Rb. Midden-Nederland eraan geeft, Rb. Midden-Nederland 10 december 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5442, r.o. 4.7.

20 Rb. Rotterdam 30 november 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:10901; Rb. Den Haag 9 december 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:12477; Rb. Midden-Nederland 10 december 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5442; ECLI:NL:RBDHA:2020:12477.

21 In hoger beroep is de eiser niet-ontvankelijk verklaard. Zie hof Den Haag 15 juni 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:1052.

22 Rb. Den Haag 25 mei 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:4461, r.o. 4.14.

waaronder het ICNIRP²³ (met name wat betreft de gehanteerde blootstellingslimieten en de handhaving daarvan), de Gezondheidsraad (waaronder het doen van aanvullend onderzoek en het monitoren van blootstelling) en het RIVM (dat concludeert dat alle wetenschappelijke onderzoeken samen geen bewijs leveren dat blootstelling onder de ICNIRP-limieten schadelijk is). De rechtbank ziet geen reden om te twijfelen aan de wetenschappelijke betrouwbaarheid en relevantie van deze kennis en inzichten, en de daaruit voortvloeiende adviezen en conclusies. Ze plaatst wél de nodige vraagtekens, en dat is allicht een understatement, bij de wetenschappelijke betrouwbaarheid en validiteit van de rapporten waarop de stichting zich beroept.²⁴ Ook ziet de rechtbank géén reden om van de Staat te vereisen zich bij het bepalen van zijn beleid te laten leiden door een petitie die ‘vooral persoonlijke opvattingen bevat van personen die voor het overgrote deel niet [ter zake] deskundig’ zijn.²⁵

Overigens, ook in het hypothetische geval waarin de door de stichting naar voren gebrachte kennis en inzichten wel (als) betrouwbaar en relevant zouden zijn (aangenomen), is het nog maar de vraag of dit tot een andere uitkomst zou leiden. De marginale toetsing van overheidsbeleid door de civiele rechter brengt in het geval van wetenschappelijke onzekerheden namelijk rechterlijke terughoudendheid met zich om ter zake relevante kennis en inzichten van kennisinstituten, zoals het RIVM en de Gezondheidsraad, en daarop gegrond beleid te overrulen.²⁶ Een belangrijke reden voor de terughoudendheid is gelegen in de wens om *second-guessing* door de (door-gaans) niet-materiedeskundige civiele rechter te voorkomen.²⁷

Een beroep op het voorzorgsbeginsel kan de Stichting evenmin baten. Dat beginsel vergt niet dat gestreefd moet worden naar een nul-risico, aldus de rechtbank, die daarmee een sterke voorzorgbenadering (vaak geduid met volkswijsheden als ‘bij twijfel niet oversteken’) terecht van de hand wijst. Het voorzorgsbeginsel vereist in de situatie waarin het bestaan van een risico onzeker is, dat men voortijdig en proactief rekenschap geeft van de mogelijke risico’s en toepasselijke onzekerheden. Een van de mogelijke aanpakken kan zijn dat men bepaalde blootstellingsniveaus mijdt, onzekerheden reduceert en tevens ‘de hand aan de kraan houdt’ en voorzorgsmaatregelen neemt indien dat op basis van onderzoek nodig blijkt.²⁸ Het beleid van de Staat, die ook heeft aangegeven te zullen ingrijpen als dat op basis van nieuwe inzicht geïndiceerd is, is in lijn met deze uitwerking van het voorzorgsbeginsel.

23 De afkorting staat voor International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection.

24 Rb. Den Haag 25 mei 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:4461, r.o. 4.18.

25 Rb. Den Haag 25 mei 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:4461, r.o. 4.19.

26 Zie E.R. de Jong, ‘Rechterlijke risicoregulering en het EVRM: over drempels om de civiele rechter als risico-reguleerder te laten optreden’, *NTM/NJCM-bulletin* 2018/2, p. 207-231. Zie voor een illustratie hiervan ook hof Den Haag 22 mei 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:1128.

27 Rb. Den Haag 25 mei 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:4461, r.o. 4.34.

28 E.R. de Jong, ‘Onzekerheid troef? Zorgplichten bij wetenschappelijke onzekerheid, het voorzorgsbeginsel en een typologie van wetenschappelijke onzekerheid’, *NJB* 2014/6, p. 382-389.

Procedures over 5G zijn eveneens gevoerd tegen (private) telecomproviders. De rechtbank Den Haag oordeelt bijvoorbeeld dat onder omstandigheden op telefoon-aanbieder Odido een uit de ongeschreven zorgvuldigheidsnorm (ex art. 6:162 lid 2 BW) voortvloeiende voorzorgverplichting kan rusten om maatregelen te treffen ter beheersing van de onzekere risico's die verband houden met blootstelling aan 5G-straling.²⁹ Echter, ook in dit geval stuiten de eisers op de ondergrenzen van een verplichting tot voorzorgelijk handelen. In dit geval is die grens gelegen in de gegrondheid van de vermoedens over het bestaan van een risico. Pas als sprake is van een *plausibel vermoeden* van het bestaan van een gezondheidsrisico kan er grond zijn om een voorzorgverplichting aan te nemen, zo neemt de rechtbank tot uitgangspunt.³⁰ De eisers hebben zulks niet aangetoond en ze wijst om die reden de vordering af.

Dat er een wetenschappelijke ondergrens bestaat aan een verplichting tot voorzorgelijk handelen, blijkt ten slotte ook uit een uitspraak van de voorzieningenrechter rechtbank Limburg over het oprichten van een zendmast. In die procedure oordeelt de rechter dat niet aannemelijk is gemaakt dat van het gebruik van de geplande zenders aan de mast een *relevant risico* op gezondheidsschade uitgaat.³¹ Redengevend hier toe was onder meer dat de Gezondheidsraad *geen antwoord* kon geven op de vraag of blootstelling aan 5G-frequenties '*daadwerkelijk gezondheidsrisico's*' oplevert.³² De rechtbank merkt daarbij ook op dat de Raad alleen conclusies trekt ten aanzien van de *potentie* van gezondheidsschade en niet omtrent de *waarschijnlijkheid* dat die schade zal optreden – waarmee het de lat overigens iets hoger lijkt te leggen dan het plausible vermoeden van de rechtbank Den Haag. Van belang is ten slotte ook dat er in dit concrete geval voldoende aanwijzingen zijn die duiden op de *veiligheid* van het gebruik van de frequenties van KPN.³³

2.3 De onzekerheidsparadox in 5G-procedures

Zowel de Staat als private actoren moeten hun handelen mede laten ingeven door het voorzorgsbeginsel. Dit beginsel, en dat wordt weleens uit het oog verloren, geeft echter niet enkel handvatten om te bepalen wanneer er grond is om proactieve maatregelen te vereisen, maar ook wanneer die grond er niet is. De hiervoor besproken procedures maken dan ook duidelijk dat een verplichting tot het treffen van voorzorgsmaatregelen niet lichtvaardig – dat wil zeggen zonder (een begin van)

29 Rb. Den Haag 23 juli 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:13057, JA 2025/129, m.nt. Y. Bosschaart, r.o. 5.6. Dat art. 6:162 lid 2 BW een bron van voorzorgverplichtingen kan zijn blijkt ook uit hof 's-Hertogenbosch 22 juli 2025, ECLI:NL:GHSHE:2025:2043, JA 2025/124, m.nt. Y. Bosschaart.

30 Rb. Den Haag 23 juli 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:13057, JA 2025/129, m.nt. Y. Bosschaart, r.o. 5.7. Zie over de herkomst van deze maatstaf E.R. de Jong, Voorzorgverplichtingen (diss, UU), Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 69. Zie hierover ook Bosschaart in haar noot bij de uitspraak.

31 Rb. Limburg 7 februari 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:892, r.o. 4.15.

32 Rb. Limburg 7 februari 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:892, r.o. 4.15.

33 Rb. Limburg 7 februari 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:892.

voldoende bewijs of duidelijke indicaties van gevaar – wordt aanvaard. Men ziet in de overwegingen van de rechters dan eigenlijk ook geen sporen van de onzekerheidsparadox terug: de indicaties van het bestaan van risico's waren zwak of rondt speculatief en/of er werden door de gedaagde al wel bepaalde voorzorgsmaatregelen getroffen en/of er waren omstandigheden die erop wezen dat het gewraakte handelen veilig is. Die omstandigheden tezamen duiden erop dat de rechter zich niet met een heel lastige (voorzorg)kwestie zag geconfronteerd.

3 Voorzorg en gewasbeschermingsmiddelen

3.1 Introductie

Eveneens belangwekkend zijn procedures van diverse (groepen van) omwonenden van bollenvelden waarin zij de civiele rechter verzoeken om het gebruik van (bepaalde) gewasbeschermingsmiddelen door lelietelers aan banden te leggen.³⁴ Blootstelling aan die gewasbeschermingsmiddelen wordt onder meer in verband gebracht met ernstige ziekten zoals Parkinson, Alzheimer en ALS. Ook zou blootstelling kunnen leiden tot ontwikkelingsschade bij kinderen en ongeboren kinderen. Door een gebrek aan (op deze specifieke verbanden toegespitst) onderzoek in de toelatingsprocedure van die middelen bestaat evenwel (nog) geen zekerheid over de veiligheid van het gebruik van de middelen voor de omwonenden en hun (ongeboren) kinderen. Het gebruik van de gewasbeschermingsmiddelen is door de autoriteiten toegestaan. Hierna wordt aan de hand van twee arresten van het hof Arnhem-Leeuwarden³⁵ en het hof 's-Hertogenbosch³⁶ ingegaan op de grondslag voor het bestaan van eventuele voorzorgverplichtingen en de relevantie van het voorzorgsbeginsel in dat verband (par. 3.2), de gehanteerde vereiste mate van (on)zekerheid voor het aannemen van een voorzorgverplichting (par. 3.3) en de concretisering van de voorzorgverplichting (par. 3.4). Afgesloten wordt met een analyse van – onder meer – de uitwerking van de onzekerheidsparadox in deze zaken (par. 3.5).

34 Zie o.m. Rb. Noord-Nederland 12 juni 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:2333; hof Arnhem-Leeuwarden 10 juli 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:5742 en hof Arnhem-Leeuwarden 10 juli 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6083; Rb. Noord-Nederland 2 oktober 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:3994; Rb. Oost-Brabant 19 juli 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:3440; Rb. Oost-Brabant 23 augustus 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:3852 en hof 's-Hertogenbosch 22 juli 2025, ECLI:NL:GHSHE:2025:2043, *JA* 2025/124, m.nt. Y. Bosschaart. Zie over deze thematiek ook uitgebreid S. van Deursen, 'Laat honderd bloemen bloeien. De civiele rechter als landschapsarchitect? Civielrechtelijke bescherming tegen gebreken in de regulering van gewasbeschermingsmiddelen', *Maandblad voor Vermogensrecht* 2025a (6), p. 61-65; S. van Deursen, 'Civielrechtelijke bescherming tegen gewasbeschermingsmiddelen', *NTBR* 2025b (9), p. 296-302. Dit laatste stuk bevat een – zeer lezenswaardige – annotatie van het arrest van het hof 's-Hertogenbosch.

35 Hof Arnhem-Leeuwarden 10 juli 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6083.

36 Hof 's-Hertogenbosch 22 juli 2025, ECLI:NL:GHSHE:2025:2043, *JA* 2025/124, m.nt. Y. Bosschaart.

3.2 De rechtsgrond voor een voorzorgverplichting

Hoewel de omwonenden uiteindelijk wisselend succes hebben gehad met hun vorderingen,³⁷ wordt door de civiele rechters aanvaard dat op de telers voorzorgverplichtingen kunnen rusten om maatregelen te nemen tegen de onzekere risico's die het gebruik van (de toegestane) gewasbeschermingsmiddelen meebrengen voor de omwonenden en hun (ongeboren) kinderen. Het hof Arnhem-Leeuwarden baseert deze verplichting op een (op het Europese recht gegronde) directe horizontale doorwerking van het voorzorgsbeginsel, zoals neergelegd in de Europese Verordening EG 1107/2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen (hierna: Verordening)³⁸ en de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (hierna: Wgb). Dat doet het omdat de 'norm om het voorzorgsbeginsel toe te passen (zoals die besloten ligt in de Verordening die rechtstreekse toepassing heeft in het nationale recht, EdJ) [...] ook tot de nationale rechters als organen van de lidstaten is gericht' en dus niet enkel tot de autoriteiten waarop het voorzorgsbeginsel zich in die regelgeving richt.³⁹

Het hof 's-Hertogenbosch wijst een directe horizontale doorwerking van het voorzorgsbeginsel op Europeesrechtelijke gronden af.⁴⁰ Ook stelt het vast dat er geen nationale regelgeving is die het voorzorgsbeginsel aandraagt als zelfstandige rechtsgrond voor het bestaan van een civielrechtelijke voorzorgverplichting. De onrechtmatigheid van het gebruik van de gewasbeschermingsmiddelen door de telers moet, aldus het hof, worden beoordeeld op grond van de ongeschreven zorgvuldigheidsnorm ex artikel 6:162 lid 2 BW. Bij de concretisering van de ongeschreven zorgvuldigheidsnorm kent het hof wel indirecte doorwerking toe aan de relevante Europese en nationale regelgeving en het daarin vervatte voorzorgsbeginsel.⁴¹

Het aannemen van een op de telers rustende civiele voorzorgverplichtingen, is voor een belangrijk deel gelegen in het onvoldoende bescherming biedende publiekrechtelijke regulerings- en toezichtstelsel. Dat toelatingsstelsel is gestoeld op het voorzorgsbeginsel en beoogt een hoog beschermingsniveau te bieden tegen (mogelijke) risico's van gewasbeschermingsmiddelen. Echter, vanwege een gebrek aan onderzoek door de toelatingsautoriteiten naar de mogelijke risico's voor de omwonenden en hun

37 Dat wisselende succes is vooral te verklaren door het verschillende gewicht dat rechters aan de betrokken belangen toekent bij de voor het voorzorgsbeginsel vereiste belangenafweging.

38 Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad.

39 Hof Arnhem-Leeuwarden 10 juli 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6083, r.o. 3.15.

40 Hof 's-Hertogenbosch 22 juli 2025, ECLI:NL:GHSHE:2025:2043, *JA* 2025/124, m.nt. Y. Bosschaart, r.o. 3.14-3.17. Zie over dit verschil tussen de benadering van het hof Arnhem-Leeuwarden en het hof 's-Hertogenbosch ook S. van Deursen, 'Civielrechtelijke bescherming tegen gewasbeschermingsmiddelen', *NTBR* 2025b (9), p. 299.

41 Hof 's-Hertogenbosch 22 juli 2025, ECLI:NL:GHSHE:2025:2043, *JA* 2025/124, m.nt. Y. Bosschaart, r.o. 3.17.

(ongeboren) kinderen van blootstelling aan de middelen, en het uitblijven van een aanvullende risicobeoordeling door de toezichthouder, biedt dit stelsel niet het nagestreefde hoge beschermingsniveau tegen de risico's die mogelijk meekomen met de wijze waarop de telers gebruikmaken van (een combinatie van) pesticiden.⁴² Het hof 's-Hertogenbosch kent daarbij ook nog (via indirecte doorwerking) gewicht toe aan het feit dat er, hoewel dit op grond van Richtlijn 2009/128 ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden wel vereist zou zijn, geen specifieke (nationale) regelgeving bestaat die ziet op het beschermen van kwetsbare groepen zoals zwangere vrouwen, kinderen en ongeborenen tegen blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen in de landbouw.⁴³

3.3 De vereiste mate van zekerheid

De hiervoor beschreven – zij het directe of indirecte – doorwerking van de toepasselijke publiekrechtelijke normen in de horizontale rechtsverhouding tussen lelietelers en omwonenden, heeft ook weerslag op de mate van (on)zekerheid over het (al dan niet) bestaan van gezondheidsrisico's die vereist is voor het aannemen van een voorzorgverplichting.

Het Hof Arnhem-Leeuwarden overweegt bijvoorbeeld dat het toezichtstelsel *geen zekerheid* [lijkt] te bieden over de *afwezigheid* van een verhoogd risico op neurodegeneratieve ziekten voor de omwonenden.⁴⁴ Bovendien hebben de omwonenden onder meer gewezen op literatuur en onderzoeken die *wijzen op een verband* tussen de blootstelling en de litigieuze risico's. De telers hebben dit verband onvoldoende weersproken en mede om die procesrechtelijke reden gaat het hof niet nader in op de plausibiliteit en sterkte van de vermoedens van het bestaan van zo'n verband, maar toetst het of de telers op grond van het voorzorgsbeginsel voorzorgsmaatregelen dienen te nemen (waarbij het overigens wel nader ingaat op de bestaande kennis en inzichten, zie par. 3.4).

Ook het hof 's-Hertogenbosch overweegt dat de omwonenden mogen verwachten dat de gewasbeschermingsmiddelen *geen reëel gevaar* voor de gezondheid opleveren.⁴⁵ In lijn met het kennisvereiste, zoals dat geldt onder de ongeschreven zorgvuldigheidsnorm,⁴⁶ overweegt het voorts dat de telers bekend moeten worden geacht met

42 Hof Arnhem-Leeuwarden 10 juli 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6083, r.o. 3.16-3.18; hof 's-Hertogenbosch 22 juli 2025, ECLI:NL:GHSHE:2025:2043, JA 2025/124, m.nt. Y. Bosschaart, r.o. 3.21 e.v., met conclusie in r.o. 3.35-3.39.

43 Hof 's-Hertogenbosch 22 juli 2025, ECLI:NL:GHSHE:2025:2043, JA 2025/124, m.nt. Y. Bosschaart, r.o. 3.40.

44 Hof Arnhem-Leeuwarden 10 juli 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6083, r.o. 3.17-3.18.

45 Hof 's-Hertogenbosch 22 juli 2025, ECLI:NL:GHSHE:2025:2043, JA 2025/124, m.nt. Y. Bosschaart, r.o. 3.39.

46 K.J.O. Jansen, *Informatieplichten. Over kennis en verantwoordelijkheid in contractenrecht en buitencontractueel aansprakelijkheidsrecht* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2012, p. 533 e.v.; De Jong 2016, a.w. noot 30, p. 145 e.v.; C.C. van Dam,

de ‘gevaaren voor de gezondheid’ en met het feit dat naar de gevaren nog onvoldoende onderzoek is verricht. Dit terwijl de ‘middelen wel een *potentieel gevaar* opleveren voor het ontstaan van deze aandoeningen’.⁴⁷ Het besteedt daarbij wel aandacht aan literatuur en deskundigen, maar gaat niet expliciet in op de gegrondheid en sterkte van de vermoedens van schadelijkheid.⁴⁸

3.4 Concretisering van de voorzorgverplichting

Ofschoon beide hoven een ander juridisch kader toepassen, nemen zij beide tot uitgangspunt dat bij de vaststelling of en, zo ja, welke voorzorgsmaatregelen de telers moeten nemen het aankomt op een evenredige afweging van de in het geding zijnde belangen. In het kader van die belangenafweging vallen wat betreft de weging van de onzekerheden en de relevante kennis en inzichten over de litigieuze risico’s enkele aspecten op.

Het hof Arnhem-Leeuwarden komt, naast het gegeven dat de telers al bepaalde voorzorgsmaatregelen treffen en het gebruik van enkele middelen tijdelijk hebben gestaakt,⁴⁹ aan de hand van een inhoudelijke beoordeling van de beschikbare kennis en inzichten over de risico’s tot de conclusie dat geen grond bestaat om op basis van het voorzorgsbeginsel een verbod op te leggen.⁵⁰ Het acht de ingebrachte studies, die volgens de omwonenden een verbod rechtvaardigen, verouderd of ter zake niet relevant.⁵¹ Bovendien hecht het hof belang aan het feit dat onder meer het RIVM en de Gezondheidsraad weliswaar concluderen dat er indicaties van het bestaan van een risico zijn en dat er belangrijke kennishiaten bestaan over die risico’s, maar zij adviseren niet tot een (tijdelijk) verbod.⁵² Dit punt illustreert, net zoals een procedure over 5G die is besproken in paragraaf 2.2, de terughoudendheid van de civiele rechter om af te wijken van kennis en inzichten van kennisinstituten. Het wél opgelegde verbod op het gebruik van bepaalde combinaties van gewasbeschermingsmiddelen baseert het hof uiteindelijk op de *toezegging* van de telers om van deze middelen geen gebruik te maken.⁵³

Bij de concretisering van de toepasselijke voorzorgverplichting lijkt in de redenering van het hof ’s-Hertogenbosch met name van belang dat het gaat om een – haast voor

Aansprakelijkheidsrecht, Den Haag: Boom juridisch 2023, p. 108-109. Zie specifiek in relatie tot het voorzorgsbeginsel E. Bauw & E. Brans, *Milieuprivatrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 58-59.

47 Hof ’s-Hertogenbosch 22 juli 2025, ECLI:NL:GHSHE:2025:2043, *JA* 2025/124, m.nt. Y. Bosschaart, r.o. 3.46.

48 Zie over dit punt ook Van Deursen 2025a, p. 201.

49 Zie voor enkele kritische reflecties over de prikkels die van het meewegen van reeds ingezette voorzorgsmaatregelen op het toekomstige gedrag van de telers kunnen uitgaan S. van Deursen, ‘Civielrechtelijke bescherming tegen gewasbeschermingsmiddelen’, *Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht* 2025b (9), p. 202.

50 Hof Arnhem-Leeuwarden 10 juli 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6083, r.o. 3.18.

51 Hof Arnhem-Leeuwarden 10 juli 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6083, r.o. 3.22.

52 Hof Arnhem-Leeuwarden 10 juli 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6083, r.o. 3.21.

53 Hof Arnhem-Leeuwarden 10 juli 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6083, r.o. 3.25.

de toepassing van de ongeschreven zorgvuldigheidsnorm op gezondheidsrisico's klassiek te noemen⁵⁴ – situatie waarin de relatie tussen de telers en de omwonenden zich kenmerkt door fysieke nabijheid, afhankelijkheid en kwetsbaarheid van de laatstgenoemde. Het hof overweegt uiteindelijk dat op de teler een verhoogde zorgvuldigheidsnorm rust met het oog op de belangen van de omwonenden die zich bevinden in de directe nabijheid van zijn teeltlocatie. Ook hecht het daarbij waarde aan het feit dat die verhoogde zorgvuldigheidsnorm 'aansluit bij doel en strekking van artikel 12 van Richtlijn 2009/128/EG welke is kwetsbare groepen zoals zwangere vrouwen, vrouwen die borstvoeding geven, ongeboren kinderen, zuigelingen en kinderen en ouderen die in of in de nabijheid van spuitlocaties vertoeven te beschermen tegen blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen'.⁵⁵

3.5 De onzekerheidsparadox in de lelieteeltzaken

De hiervoor besproken arresten sluiten aan bij een van de kerngedachten achter het voorzorgsbeginsel: namelijk dat actoren (in dit geval de telers) proactief rekenschap dienen te geven van de onzekerheden en mogelijke risico's die verband houden met hun bedrijfsmatige activiteiten, en dat men (de telers) de onzekerheden en mogelijke risico's niet zonder meer op het bord van een ander (de omwonenden) mag leggen. Die rekenschap kan bijvoorbeeld bestaan uit het treffen van tijdige, tijdelijke en proportionele risicobeheersende maatregelen, ook (of wellicht: juist) wanneer er nog onzekerheden bestaan over het risico.

De aanvaarding van een op de telers rustende voorzorgverplichting illustreert eveneens dat via een autonome werking van het civiele recht in bepaalde gevallen de gevolgen van een tekortschietend publiekrecht voor de omwonenden kunnen worden geredresseerd.⁵⁶ Dat de onzekerheidsparadox voor beide hoven geen belemmering vormde voor het aannemen van het mogelijke bestaan van een voorzorgverplichting, lijkt in het bijzonder te komen door de aansluiting bij het publiekrechtelijke stelsel. De *afwezigheid van zekerheid* over de veiligheid van de gewasbeschermingsmiddelen in combinatie met indicaties van het bestaan van risico's bieden voldoende grond. Dit aspect, waarin aansluiting wordt gezocht bij de doorwerking van het publiekrechtelijke stelsel, is mogelijk ook een verklaring waarom, zoals de rechtbank Den Haag bijvoorbeeld in een procedure over 5G wel deed,⁵⁷ niet expliciet is onderzocht of sprake is van een *plausibel vermoeden* van het bestaan van een relevant gezondheidsrisico.

54 Zie bijv. E.R. de Jong, 'Legitimitéitsperspectieven op rechterlijke participatie bij vermeend overheidsfalen', *TGMA* 2017/3, p. 4-15.

55 Hof 's-Hertogenbosch 22 juli 2025, ECLI:NL:GHSHE:2025:2043, *JA* 2025/124, m.nt. Y. Bosschaart, r.o. 3.47.

56 Zie over deze gedachte nader E.R. de Jong & M.F. Faure, 'De autonomie van het civiele recht en het strafrecht bij normstelling voor ernstige risico's voor de fysieke leefomgeving', *NJB* 2022/864.

57 Zie par. 2.2. en i.h.b. voetnoot 30.

Het arrest van het hof Arnhem-Leeuwarden illustreert evenwel dat, in dit geval bij de nadere specificering van de toepasselijke verplichtingen, de onzekerheidsparadox alsnog (voor de omwonenden) roet in het eten kan gooien. Dat is overigens niet per se een onwenselijke uitkomst: het voorzorgsbeginsel beoogt namelijk ook te voorkomen dat zonder voldoende wetenschappelijke grond, voor de laedens bezwaarlijke, voorzorgsmaatregelen worden voorgeschreven (zie ook par. 2.3). In dat licht moet worden opgemerkt dat het hof 's-Hertogenbosch niet expliciet ingaat op de gegrondheid van vermoedens over de schadelijkheid van het gebruik van de gewasbeschermingsmiddelen of de kennis en inzichten over de te nemen maatregelen. Echter, een kerngedachte van het voorzorgsbeginsel is ook dat degene wiens activiteiten onzekere risico's met zich brengt, de onzekerheden en risico's niet (zonder gegronde reden) ten laste mag laten komen voor (kwetsbare) personen die voor hun veiligheid afhankelijk van hem zijn en zich in zijn fysieke nabijheid bevinden.⁵⁸ En daarmee heeft de redenering van het hof 's-Hertogenbosch ook aspecten van een typische voorzorgredenering, waarbij meer de nadruk wordt gelegd op de *kwetsbaarheid* van degene die het risico loopt en in mindere mate op de ernst van en mate van (on)zekerheid over dat risico.⁵⁹

4 Voorzorg en broeikasgassenemissies

4.1 Introductie

Nederland is de afgelopen jaren een hotspot gebleken voor enkele klimaatzaken met belangwekkende eisen en uitkomsten. Te wijzen valt op *Urgenda*,⁶⁰ de klimaatzaak tegen de Staat over de bescherming van Bonaire,⁶¹ tegen Shell,⁶² KLM⁶³ en ING.⁶⁴ Hierna richt ik me op de uitwerking van het voorzorgsbeginsel in de Shell-klimaatzaak, waarin Milieudefensie een civielrechtelijk gebod jegens Shell vordert tot de

⁵⁸ Zie voetnoot 53.

⁵⁹ WRR WRR 2008, p. 148-150; De Jong 2016, hfdst. 5, a.w. noot 30.

⁶⁰ HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, *NJ* 2020/41, m.nt. J. Spier; *AB* 2020/24, m.nt. G.A. van der Veen & C.W. Backes (*Staat/Urgenda*).

⁶¹ Zie voor de ontvankelijkheidsbeoordeling Rb. Den Haag 25 september 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:14834, par. 3.11 e.v. (*Greenpeace/Staat*). Zie voor de einduitspraak Rb. Den Haag 28 januari 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:1344.

⁶² Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099, *M en R* 2025/12, m.nt. T.R. Bleeker; *JM* 2025/5, m.nt. W.Th. Douma; *AA20250050*, m.nt. S.M. Bartman; *JA* 2025/27, m.nt. R.E. Kautz; *JOR* 2025/81, m.nt. M.J. Faber (*Shell/Milieudefensie*). Milieudefensie kondigde eveneens een nieuwe zaak tegen Shell aan: 'Nieuwe zaak tegen Shell: stop met aanboren nieuwe olie- en gasvelden', Milieudefensie, zie: <https://milieudefensie.nl/actueel/nieuwe-rechtszaak-tegen-shell-stop-met-aanboren-nieuwe-olie-en-gasvelden>, laatst geraadpleegd 27 januari 2026.

⁶³ Rb. Amsterdam 20 maart 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:1512.

⁶⁴ Zie 'Veelgestelde vragen over onze nieuwe Klimaatzaak tegen ING, Milieudefensie', zie: <https://milieudefensie.nl/klimaatzaak-ing/info/veelgestelde-vragen-over-onze-nieuwe-klimaatzaak>, laatst geraadpleegd 27 januari 2026.

reductie van Shell's (scope 1, 2 en 3) broeikasgassenuitstoot. Eerst komt (zeer kort) de betekenis van het voorzorgsbeginsel bij de acceptatie van de op Shell rustende civielrechtelijke reductieplicht aan de orde (par. 4.2). Ofschoon het voorzorgsbeginsel onderdeel is van het toepasselijke juridische kader waarbinnen Shell's handelen moet worden beoordeeld, komt het beginsel volgens het hof géén betekenis toe bij de vaststelling met welk reductiepercentage – en tijdspad (hierna: percentage) Shell haar uitstoot dan dient terug te brengen (par. 4.3). Betoogd wordt dat het hof hiermee enkele belangrijke (kern)aspecten van het voorzorgsbeginsel miskent (par. 4.4). Het gevolg hiervan is dat het hof de onzekerheidsparadox (onnodig) versterkt (par. 4.5).

4.2 Voorzorg en de reductieplicht

Naar het oordeel van het hof rust op Shell op grond van de ongeschreven zorgvuldigheidsnorm van artikel 6:162 lid 2 BW een autonome verplichting tot het reduceren van haar (scope 1, 2 en 3) broeikasgassenuitstoot. De, zij het betrekkelijke,⁶⁵ betekenis van het voorzorgsbeginsel voor het bestaan van die reductieplicht vloeit allereerst voort uit de indirecte horizontale werking die het hof toekent aan (verdragsbepalingen inzake) mensenrechten bij het bepalen van de op Shell rustende ongeschreven zorgvuldigheidsnorm. In het kader van het voorzorgsbeginsel is daarbij in het bijzonder de indirecte doorwerking van artikel 2 en 8 EVRM, en de uitwerking daarvan in *Urgenda*, van belang. In *Urgenda* lag een positieve uitwerking van het voorzorgsbeginsel mede ten grondslag aan de op de Staat rustende positieve verplichting tot het reduceren van broeikasgassenuitstoot.⁶⁶ Met name het uitstellen van afdoende reductiemaatregelen door de Staat werd, ondanks onzekerheden omtrent toekomstige reductiescenario's en de doelmatigheid van de gevorderde reductiemaatregelen, in strijd geacht met onder meer het voorzorgsbeginsel.⁶⁷ Ten tweede komt het voorzorgsbeginsel betekenis toe via de band van de door het hof geaccepteerde doorwerking van (internationaal) soft law in de op Shell rustende ongeschreven zorgvuldigheidsnorm. De *OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct 2023* bevatten een negatieve uitwerking van het voorzorgsbeginsel. Hoofdstuk IV verbiedt 'to use the lack of full scientific certainty or pathways as a reason for postponing cost-effective measures to prevent or minimise such damage'.⁶⁸ Opmerkelijk is ten slotte overigens dat het hof – mijns inziens ten onrechte – oordeelt dat de gevaarzettingsleer niet van toepassing is bij de beoordeling van de op Shell rustende ongeschreven zorgvuldigheidsnorm. Ook via deze leer zou tot gelding van het voorzorgsbeginsel (kunnen) zijn gekomen.⁶⁹

65 Het hof baseert zich op verschillende rechtsgronden en jurisprudentie. Het voorzorgsbeginsel is een van de onderdelen van het juridische kader dat hieruit voortvloeit.

66 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, *NJ* 2020/41, m.nt. J. Spier; *AB* 2020/24, m.nt. G.A. van der Veen & C.W. Backes (*Staat/Urgenda*), r.o. 5.3.2 en 5.6.2.

67 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, *NJ* 2020/41, m.nt. J. Spier; *AB* 2020/24, m.nt. G.A. van der Veen & C.W. Backes (*Staat/Urgenda*), r.o. 5.3.2, 5.6.2, 7.2.5, 7.2.10 en 7.4.6.

68 Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099, r.o. 7.22.

69 Zie De Jong 2016, hoofdstuk 6, a.w. noot 30.

4.3 Voorzorg en het reductiepercentage

Zoals bekend wijst het hof uiteindelijk de vordering van Milieudefensie af. Met betrekking tot de scope 3-reductieplicht beoordeelt het of er grond is om een specifiek reductiedoel aan Shell op te leggen. (Milieudefensie vorderde primair een reductie van 45% in 2030 cf. 2019, subsidiair 35% in 2030 cf. 2019 en meer subsidiair 25% in 2030 cf. 2019.) Het hof overweegt hierbij dat (1) er geen wetgeving bestaat waarin reductiedoelstellingen voor individuele bedrijven zijn opgenomen, en (2) de wereldwijde reductiedoelstelling van 45% in 2030 cf. 2019 niet kan worden toegepast op één enkele onderneming of een specifieke sector. Daarom beoordeelt het hof (3) of er wetenschappelijke consensus bestaat over de specifieke reductiedoelstellingen die gelden voor de olie- en gassector. Voor de benodigde inhoudelijke waardering van de toepasselijke wetenschappelijke kennis en inzichten liet het hof zich uitgebreid voorlichten door deskundigen van beide partijen. Uiteindelijk komt het tot de conclusie dat op basis van de toepasselijke wetenschappelijke kennis en inzichten ‘geen voldoende eenduidige conclusie is te trekken ten aanzien van de vereiste reductie van de uitstoot ten gevolge van de verbranding van olie en gas om een veroordeling van een specifiek bedrijf door de civiele rechter op te baseren’.⁷⁰ Volgens het hof ‘rechtvaardigt [het voorzorgsbeginsel, EDJ] niet een andere conclusie. Dit beginsel brengt mee dat het ook bij (wetenschappelijke) onzekerheid ten aanzien van het intreden van bepaalde gevolgen, aangewezen kan zijn om in te grijpen in een bepaalde activiteit. Het voorzorgsbeginsel staat er ook aan in de weg dat een ingrijpen uitblijft met een beroep op wetenschappelijke onzekerheid over de gevolgen van een bepaald handelen. Het gaat in deze zaak echter niet om de onzekerheid over de gevolgen van een bepaald handelen (de CO₂-uitstoot), maar om onzekerheid over een toe te passen norm. Het voorzorgsbeginsel rechtvaardigt niet om die onzekerheid ten laste van een private partij te negeren en een juridische norm voor die private partij vast te stellen.’⁷¹

4.4 Een aantal kanttekeningen bij ’s hofs lezing van het voorzorgsbeginsel

In het licht van de vaststaande feiten over klimaatverandering en de reductiedoelstellingen van Shell⁷² kunnen de nodige kanttekeningen worden geplaatst bij de

70 Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099, r.o. 7.91.

71 Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099, r.o. 7.95.

72 Vaststaat dat de uitstoot die gemoeid gaat met olie en gas een van de belangrijkste oorzaken is van klimaatverandering, er ingrijpende en verstrekkende (reductie)maatregelen nodig zijn om gevaarlijke klimaatverandering (d.w.z. het voorkomen van een opwarming van meer dan 1.5 graad per 2100) nodig zijn en dat op dit moment die maatregelen niet in afdoende mate worden getroffen. Ook staat vast dat Shell de afgelopen jaren haar reductiedoelstellingen – waaronder de scope 3 reductiedoelstellingen – terug heeft gebracht of zelfs heeft geschrapt. Dit o.m. onder verwijzing naar *onzekerheid* over de snelheid van de energietransitie. Ook staat vast dat Shell’s scope 3 reductiedoelstelling ligt onder het reductiepercentage dat Milieudefensie tertiair vordert (25% voor

betekenis die het hof (niet) aan het voorzorgsbeginsel toedicht bij het vaststellen van het toepasselijke reductiepercentage.

Allereerst geldt dat het voorzorgsbeginsel juist kan rechtvaardigen dat wetenschappelijke onzekerheid ten laste komt van de partij (in dit geval Shell) op wie het beginsel rust. Het beginsel strekt er daarbij niet toe dat, zoals het hof overweegt, ‘onzekerheid wordt genegeerd’, maar dat hiervan door de normadressant, Shell in dit geval, adequaat rekenschap wordt gegeven bij het bepalen en treffen van de benodigde (mitigatie)maatregelen. Het negatieve element van het beginsel (zoals vervat in de *OECD Guidelines*) vereist daarbij dat wordt onderzocht of de aangevoerde wetenschappelijke onzekerheid een geldige reden is tot het niet treffen van kosteneffectieve reductiemaatregelen (in de vorm van de gevorderde reductie van 45%, 35% resp. 25% voor 2030 cf. 2019).⁷³ Het positieve element (zoals o.m. vervat in artikel 2 en 8 EVRM,⁷⁴ en uitgewerkt in *Urgenda*) brengt met zich dat Shell proactief proportionele reductiemaatregelen dient te nemen, ook al bestaat er nog een bepaalde mate van onzekerheid over de effectiviteit van de te treffen maatregelen in het afwenden van het gevaar. Zowel dit negatieve als positieve element van het voorzorgsbeginsel wordt gerechtvaardigd door het inzicht dat wetenschappelijke onzekerheid en ambiguïteit, en dit geldt zeker in de context van de klimaatwetenschappen, inherent is aan het wetenschappelijke debat. Wetenschappelijke onzekerheid kan dus altijd een argument zijn om geen maatregelen te nemen. Tegen die achtergrond is het rationale van het voorzorgsbeginsel dat onzekerheden, en de ernstige risico’s die met een grote mate van zekerheid zullen intreden in geval van niet-handelen, niet onder het mom van wetenschappelijke onzekerheid mogen worden geëxternaliseerd naar derden (in dit geval de achterban van Milieudefensie). Dat geldt in het bijzonder wanneer de aangesproken actor wél een belangrijke bijdrage leverde en levert aan het (voort-) bestaan van het risico op gevaarlijke klimaatverandering, de macht heeft om dat risico te mitigeren én de (financiële) voordelen van de risicovolle activiteiten wél internaliseert.⁷⁵ Indien men, zoals het hof doet, accepteert dat mede op deze gronden (bijdrage, profijt, controle en macht) op Shell een autonome civielrechtelijke verplichting rust tot het reduceren van broeikasgassenuitstoot,⁷⁶ dan rechtvaardigen deze aspecten op grond van het voorzorgsbeginsel óók dat Shell adequaat rekenschap geeft van de toepasselijke onzekerheden in het reductiebeleid.

2030 cf. 2019 tegenover 15-20% in 2030 cf. 2021. Zie hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099, r.o. 3.39-3.41.

73 Zie over het negatieve en positieve element van het voorzorgsbeginsel De Jong 2016, a.w. noot 30, p. 68-69.

74 Zie over het voorzorgsbeginsel onder het EVRM, en de relevantie daarvan voor het civiele recht, E.C. Gijsselaar & E.R. de Jong, ‘Overheidsfalen en het EVRM bij ernstige bedreigingen voor de fysieke veiligheid’, *NTBR* 2016/6, p. 36-45, met verdere verwijzingen.

75 Zie over deze gedachtegang De Jong 2016, a.w. noot 30, p. 44-46, 70 en 212.

76 Zie hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099, r.o. 7.24-7.27.

Ten tweede kan worden betwijfeld of de reikwijdte van het beginsel is beperkt tot situaties waar de ‘gevolgen van bepaald handelen’ onzeker zijn. Onzekerheid over het bestaan van de gevolgen van bepaald handelen is weliswaar een klassieke voorzorgsituatie (zie de procedures over 5G en de gewasbeschermingsmiddelen), maar het voorzorgsbeginsel geeft óók aanknopingspunten voor het duiden van andere type onzekerheden, zoals onzekerheden over de oorzaken van die gevolgen, het tijdsbestek waarbinnen de gevolgen zich kunnen voordoen en de doeltreffendheid van de te nemen maatregelen. Zo spreekt de hiervoor aangehaalde bepaling uit de OECD Guidelines nadrukkelijk over ‘the lack of full scientific certainty *or pathways*’ en ‘measures to prevent or minimise such damage.’⁷⁷ Ook in *Urgenda* speelde het voorzorgsbeginsel bij het wegen van door de Staat aangevoerde onzekerheden over de doeltreffendheid van de door Urgenda gevorderde reductiepaden⁷⁸ en was het beginsel mede richtinggevend bij de vaststelling van het (minimum)reductiepercentage van 25 voor 2020 cf. 1990. Om deze reden valt ook te twijfelen over de juistheid van de vaststelling dat het voorzorgsbeginsel niet ziet op gevallen waarin ‘de norm’ onzeker is.⁷⁹

Hierop voortbouwend geldt als volgende kanttekening dat bij die normstelling aan verschillende typen van onzekerheid juridisch verschillend gewicht toekomt. De ene situatie van onzekerheid is de andere niet. De drempel om voorzorgelijk handelen te vereisen ligt tamelijk hoog wanneer de schadelijke gevolgen van bepaald handelen, ofwel het bestaan van een risico als zodanig, in verregaande mate onzeker zijn (zie de hiervoor besproken 5G-zaken).⁸⁰ De zaken liggen evenwel totaal anders wanneer de schadelijke gevolgen van het handelen (lees: antropogene broeikasgassenuitstoot) in *verregaande mate zeker* zijn, alsmede in verregaande mate zeker is dat ernstige en onomkeerbare schade zal intreden bij het uitblijven van adequate maatregelen. Om met de woorden van de Hoge Raad in *Urgenda* te spreken brengt het ‘voorzorgsbeginsel [dan] veeleer [met zich] dat verdergaande maatregelen [d.w.z. meer reductie dan 25% voor 2020] moeten worden genomen om de uitstoot van broeikasgassen terug te brengen, dan minder vergaande maatregelen.’⁸¹

Uitgaande van de toepasselijkheid van *Urgenda* (zie par. 4.2.), had het in ieder geval voor de hand gelegen dat het hof had onderzocht of Shell gegronde redenen heeft om niet het gevorderde minimumreductie percentage ten grondslag te leggen aan haar scope 3-reductiebeleid.⁸² De Hoge Raad overweegt in *Urgenda* dat de Staat, naast

77 Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099, r.o. 7.22.

78 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, *NJ* 2020/41, m.nt. J. Spier; *AB* 2020/24, m.nt. G.A. van der Veen & C.W. Backes (*Staat/Urgenda*), r.o. 7.2.10 en 7.4.6.

79 Ik zou eerder spreken van een reductiepercentage of mogelijk van het concretiseren van de toepasselijke norm in een concrete verplichting.

80 Zie bijv. de zaken over 5G.

81 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, *NJ* 2020/41, m.nt. J. Spier; *AB* 2020/24, m.nt. G.A. van der Veen & C.W. Backes (*Staat/Urgenda*), r.o. 7.2.10.

82 Zie over dit minimumpercentage eveneens C.C. van Dam, ‘Shell/Milieudefensie: een norm zonder verplichting en schendingen zonder remedie’, *AV&S* 2025/13, p. 71 en

onzekerheid over het te volgen reductiepad, geen andere gegronde redenen heeft aangedragen om haar eerdere reductiedoelstellingen naar beneden bij te stellen, en om zich aldus niet te houden aan het destijds geldende minimumreductiepercentage van 25% voor 2020 cf. 1990. Op dit punt is de parallel met de Shell-zaak tamelijk evident. Vaststaat dat Shell's scope 3-reductiedoelstelling (15-20% in 2030 cf. 2021) onder de door Milieudefensie gevorderde reductiepercentages van 25, 35 en 45 voor 2030 cf. 2019 ligt.⁸³ Ook staat vast dat Shell haar reductiedoelstellingen – waaronder de scope 3-reductiedoelstellingen – heeft teruggebracht of zelfs geschrapt. Dit onder meer onder verwijzing naar *onzekerheid* over de snelheid van de energietransitie. Dit terugschroeven van de reductiedoelstellingen staat niet enkel op gespannen voet met het voorzorgsbeginsel, maar ook met het daaruit voortvloeiende non-regressiebeginsel dat uit *Urgenda* doorklinkt.

Als vierde punt geldt dat – in aanvulling op het type onzekerheid dat zich aandient – de mate van onzekerheid over de te hanteren reductiepercentages van belang is bij de concretisering van het voorzorgsbeginsel. Zo bepalen de OECD-richtlijnen dat een gebrek aan *volledige* onzekerheid niet als reden mag worden gebruikt om kosteneffectieve maatregelen uit te stellen. En in *Urgenda* oordeelde het hof – de Hoge Raad laat dit in stand – dat de *verregaande aannemelijkheid* van de doeltreffendheid in het afwenden van de dreigende schending van de rechtsplicht van het gevorderde reductiepercentage, een voldoende mate van zekerheid biedt om het gevorderde reductiepercentage op te leggen.⁸⁴ De door het hof gehanteerde zoektocht naar *consensus* over het te hanteren reductiepercentage in de olie- en gassector staat hiermee, op z'n minst genomen, op gespannen voet, ook omdat het hof nalaat te expliciteren welke mate van zekerheid over het te hanteren reductiepercentage voldoende is voor het accepteren van een reductiepercentage.

4.5 De onzekerheidsparadox in de Shell-zaak

Op basis van het voorgaande valt mijns inziens niet in te zien waarom het voorzorgsbeginsel wel geldt als onderdeel van het juridische kader waarin Shell's reductieplicht is gegrond, maar toch relevantie ontbeert als die verplichting moet worden geconcretiseerd. Bovendien versterkt het hof met het uitsluiten van het voorzorgsbeginsel onnodig de onzekerheidsparadox. Wetenschappelijke onzekerheden en onduidelikheden zijn inherent aan de klimaatwetenschap en aan het voortdurende wetenschappelijke debat over de reductiepaden voor de olie- en gassector.⁸⁵ De toepasselijke modellen leveren niet een definitief reductiecijfer op, maar eerder een bandbreedte waarbinnen gehandeld moet worden.⁸⁶ Wie in zo'n context zoekt naar *consensus* over een *specifiek* reductiedoel, zonder daarbij aan te geven *welke mate van zekerheid*

Bleeker in zijn noot onder het arrest voor *M en R*.

83 Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099, r.o. 3.39-3.41.

84 Hof Den Haag 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591, r.o. 63.

85 C.C. van Dam, 'Shell/Milieudefensie: een norm zonder verplichting en schendingen zonder remedie', *AV&S* 2025/13, p. 71-72.

86 Van Dam 2025/13, p. 71.

voltstaat over de kans die de verschillende reductiepaden bieden in het afwenden van gevaarlijke klimaatverandering, zal die vanzelfsprekend niet vinden. Cynisch genoeg legitimeert het hof met de betekenis die het aan het voorzorgsbeginsel toekent een dynamiek – en daarmee een uitkomst – die dit beginsel juist beoogt te voorkomen: namelijk dat in geval van ernstige en onomkeerbare schade onder verwijzing naar wetenschappelijke onzekerheid geen afdoende risicoreducerende maatregelen worden genomen.

5 Voorzorgperikelen in het civiele aansprakelijkheidsrecht

De uitwerking van de onzekerheidsparadox (zie par. 1.2.) is in het civiele recht, althans in de besproken zaken, onder meer afhankelijk van de mate waarin en de wijze waarop de rechter de beschikbare kennis en inzichten, en de daaruit voortvloeiende mate en aard van onzekerheid over het risico, betreft in zijn oordeelsvorming. In de 5G-zaken manifesteert de onzekerheid zich vooral aan de ‘onderkant’ van voorzorg. Omdat voldoende sterke indicaties van het bestaan van een risico ontbreken en gezaghebbende kennisinstituten concluderen dat blootstelling onder de geldende limieten veilig is, dient zich eigenlijk geen echte onzekerheidsparadox voor. In dit geval is er simpelweg geen grond tot het aannemen van een voorzorgverplichting.

In de zaken over de vermeende risico’s van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij de lelieteelt ligt dit wezenlijk anders. Daar leidt de combinatie van kennishiaten, aanwijzingen van ernstige gezondheidsschade en een falend publiekrecht tot de acceptatie dat op de telers mogelijk civielrechtelijke voorzorgverplichtingen rusten. Een kernpunt daarbij is dat het toepasselijke publiekrechtelijke stelsel mede beoogt het voorzorgsbeginsel te hanteren, maar daarin, naar het oordeel van de rechters, niet afdoende in slaagt. Mede tegen die achtergrond is op grond van (een directe dan wel indirecte doorwerking van) het voorzorgsbeginsel in die zaken het gebrek aan bewijs van afwezigheid van een risico in combinatie met vermoedens van het bestaan daarvan, voldoende geacht voor het bestaan van een civielrechtelijke voorzorgverplichting. Echter, wanneer de rechter bij de concretisering van de voorzorgverplichting aansluiting zoekt bij bestaande kennis en inzichten over de risico’s en de te treffen maatregelen, kunnen onzekerheden alsnog een reden vormen om geen nadere verplichting(en) tot het treffen van voorzorgsmaatregelen op te leggen.

Ten slotte, de uitwerking van het voorzorgsbeginsel en de onzekerheidsparadox in Shell-klimaatzaak. Anders dan in de lelieteelt- en 5G-zaken, waar de onzekerheid het bestaan van een gevaar als zodanig betreft, ziet de onzekerheid in de Shell-zaak met name op de te treffen reductie maatregelen. Het bestaan van het risico op ernstige en onomkeerbare klimaatschade, mede veroorzaakt door Shell, is evenwel in verregaande mate zeker. Hoewel het hof het voorzorgsbeginsel relevant acht voor de aanvaarding van een op Shell rustende (civielrechtelijke) reductieplicht, sluit het dit beginsel uit bij de vaststelling van het bij die norm toepasselijke reductiepercentage (wat betreft de scope 3-uitstoot). Daarmee miskent het hof dat het voorzorgsbeginsel onder meer óók bedoeld is voor de situatie waarin wetenschappelijke onzekerheid

over de te treffen maatregelen bestaat. Sterker nog, in zo'n situatie beoogt het beginsel juist tegen te gaan dat onzekerheden over de maatregelen worden aangewend om geen afdoende maatregelen te treffen tegen een ernstig en zeker gevaar. De wijze waarop het hof de scope 3-reductieplicht van Shell (niet) concretiseert, legitimeert daartegen juist dat wetenschappelijke onzekerheid over het toepasselijke reductiepercentage reductiemaatregelen ter afwending van het vaststaande, ernstige en onomkeerbare klimaatrisico's uitblijven. Dat is een uitkomst die – op z'n minst genomen – op gespannen voet staat met de essentie van het voorzorgsbeginsel.

11 Doorwerking en verankering van het voorzorgsbeginsel in het omgevingsrecht

Kars de Graaf en Valérie van 't Lam¹

1 Inleiding

De centrale vraag in deze bundel is op welke wijze het voorzorgsbeginsel doorwerkt in het internationale, Europese en nationale omgevingsrecht en hoe het wordt toegepast in de rechtspraak. De auteurs belichten de toepassing van het voorzorgsbeginsel op verschillende omgevingsrechtelijke deelterreinen en stellen zich de vraag of het wenselijk is het voorzorgsbeginsel steviger te verankeren in regelgeving en, zo ja, op welke wijze en met welke juridische consequenties.

Ook in de eerdere VMR-uitgave ‘Bij twijfel (niet) doen?’ werd over het voorzorgsbeginsel geschreven. Schueler onderscheidde destijds in 2009 drie varianten van het voorzorgsbeginsel: de harde variant (‘bij twijfel niet doen’), een lichtere proportioneelheidsvariant en de proactieve contextuele variant. Die laatste variant komt erop neer dat bij het voorbereiden, nemen en uitvoeren van een beslissing waarbij onzekere risico’s een rol spelen, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur als leidraad moeten dienen: zorgvuldig onderzoek, voldoende inspraak, een evenredige uitkomst van de belangenafweging, gelijke gevallen gelijk behandelen, consistent handelen en een deugdelijke motivering. Bijna twee decennia later constateren wij dat het door Schueler beschreven spanningsveld tussen die eisen onverminderd actueel is en zich heeft verdiept. Niet alleen is de rechtspraak ten aanzien van de milieubelastende activiteit vanaf 2022 (expliciet) een restrictieve koers gaan varen die inhoudt dat die niet kan worden geweigerd op grond van ‘uitsluitend’ het voorzorgsbeginsel, maar ook lijkt de kennis van potentiële risico’s en de onzekerheid daarover te zijn gegroeid en is de druk op bestaande voorzorgsnormen – nationaal en Europees – toegenomen. En de Omgevingswet is in werking getreden.

In dit hoofdstuk trachten wij de vragen te beantwoorden die wij de auteurs bij de start van dit project stelden. Dat betrof ten eerste de vraag naar de wijze waarop het voorzorgsbeginsel doorwerkt in de toepassing van het omgevingsrecht in de praktijk. Aan de hand van de verschillende bijdragen beantwoorden we die vraag (par. 2). Vervolgens richten we ons op de vraag of verdere verankering van het voorzorgsbeginsel in wettelijke regels een oplossing kan bieden voor de ervaren maatschappelijke problemen. Die problemen betreffen vaak omwonenden rondom milieubelastende

1 Prof. mr. K.J. de Graaf is werkzaam als hoogleraar Bestuursrecht en duurzaamheid bij de Rijksuniversiteit Groningen en Regeringscommissaris voor de Omgevingswet. Prof. mr. V.M.Y. van 't Lam is advocaat bij Stibbe en bijzonder hoogleraar Milieurecht aan de Rijksuniversiteit Groningen.

activiteiten die ondanks (publiekrechtelijke) normstelling bloot worden gesteld of na verloop van tijd blijken te zijn blootgesteld aan schadelijke emissies en/of omstandigheden. Overigens is duidelijk dat het voorzorgsbeginsel niet alleen om het beschermen van de (gezondheids)belangen van omwonenden gaat, maar ook om de belangen van elke burger die direct of indirect de gevolgen van economische activiteiten ondervindt. Sterker nog, ook het intrinsieke belang van het milieu verdient uiteraard bescherming door het voorzorgsbeginsel. In dat verband stellen we ons de vraag welke initiatieven en suggesties de regering of de wetgever zelf recent heeft ontwikkeld (par. 3). Tot slot komen we tot een eigen conclusie over de vraag of verdere verankering van het voorzorgsbeginsel in het omgevingsrecht en de Omgevingswet aangewezen is en, zo ja, op welke wijze (par. 4).

2 Voorzorg: gefragmenteerde doorwerking en vangnet

Wat betreft de doorwerking van het voorzorgsbeginsel blijkt uit de verschillende hiervoor opgenomen bijdragen dat de wijze van doorwerking sterk afhangt van het in de regelgeving opgenomen beoordelingskader dat van toepassing is. In geen enkel beoordelingskader komt ‘voorzorg’ of het ‘voorzorgsbeginsel’ expliciet in de tekst van de wettelijke bepaling voor. Wel blijkt, bijvoorbeeld uit de wijze waarop het desbetreffende beoordelingskader is verwoord, de toelichting daarop of uit de preambule, dat ‘voorzorg’ in het beoordelingskader wordt geacht te zijn verdisconteerd. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de normering van plannen of projecten met mogelijke gevolgen voor beschermde natuurgebieden en bij de normen voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen op de Europese markt. Soms blijkt uit rechtspraak dat het voorzorgsbeginsel impliciet tot uitdrukking is gebracht in het desbetreffende wettelijke beoordelingskader, zoals bij vergunningverlening in het waterspoor. Hierna gaan wij aan de hand van de verschillende bijdragen na hoe voorzorg op de verschillende deelterreinen van het omgevingsrecht doorwerkt. Wij zien daarin het volgende onderscheid:

- Voorzorg wordt geacht deel uit te maken van het beoordelingskader (pesticiden; gebiedsbescherming): de bewijslast ten aanzien van de onzekere risico's ligt volledig bij de aanvrager (industrie) en daarvoor zijn vereist de beste beschikbare wetenschappelijke gegevens zonder leemten.
- Voorzorg werkt impliciet door via de systematiek van het beoordelingskader of de (specifieke) zorgplichten (waterspoor; bodem; flora en fauna; voorschriften voor MBA): de bewijslast ten aanzien van de onzekere risico's ligt feitelijk bij aanvrager via de formulering van beoordelingsregels, (lokaal) maatwerk of via de zorgplicht en bij onzekerheid leidt dit mogelijk tot weigering, handhaving of tot de verplichting om nader onderzoek te verrichten.
- Geen of beperkte doorwerking van voorzorg (MBA-vergunning): de bewijslast ligt bij het (tot handhaving) bevoegd gezag en algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten zijn nodig om te kunnen weigeren of handhaven, wat de doorwerking van voorzorg in de praktijk bemoeilijkt.

Deze observaties lichten wij in het hiernavolgende verder toe.

2.1 Sterke verankering: gebiedsbescherming

In het gebiedsbeschermingsrecht is het voorzorgsbeginsel ‘verdisconteerd’ in artikel 6 lid 3 Habitatrictlijn, zo volgt uit de bijdrage van Frins. Al bij de voortoets geldt dat bij twijfel (niet kunnen uitsluiten van significante gevolgen op basis van objectieve gegevens) een passende beoordeling nodig is. Het doel is te voorkomen dat toestemming voor een plan of project wordt verleend dat aantasting van de instandhoudingsdoelstellingen tot gevolg heeft. Er kan vervolgens uitsluitend toestemming worden verleend als er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat de natuurlijke kenmerken van enig Natura 2000-gebied niet worden aangetast. In dit toestemmingscriterium ligt het voorzorgsbeginsel ‘besloten’. Analyse van Nederlandse rechtspraak ondersteunt dat significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden door nieuwe plannen of projecten in de regel effectief worden voorkomen, waarbij uiteraard opvalt dat veel zaken gaan over de gevolgen van stikstofdepositie, wat wijst op een sterke preventieve werking van voorzorg in de praktijk.

2.2 Verankering via zorgplichten: flora en fauna

Kole onderzoekt de specifieke zorgplicht voor flora- en fauna-activiteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) als (mogelijke) implementatie van het Unierechtelijke voorzorgsbeginsel, dat relevant is bij de uitleg en de toepassing van de Vogel- en Habitatrictlijn. Kole is van opvatting dat de specifieke zorgplicht voor flora- en fauna-activiteiten (art. 11.27 Bal) – net als gold op grond van artikel 1.11 Wet natuurbescherming in het toepasselijke recht voor 2024 – naar oogmerk, eisen en toepassingsbereik kan worden beschouwd als een implementatie van het voorzorgsbeginsel. Hij signaleert wel onduidelijkheid over de normstelling vanwege het gebruik van open normen en door de uiteenlopende rechtspraak over de reikwijdte van de specifieke zorgplicht (enkel toepassen in het geval van het (dreigende) ontstaan van ‘ernstige nadelige gevolgen’ of ook ruimer), waarbij de ruimere benadering volgens hem beter aansluit bij de eerdere praktijk en het voorzorgsbeginsel.

2.3 Materiële verankering: waterrecht

Van Kempen stelt dat het voorzorgsbeginsel weliswaar een dragend uitgangspunt is in het EU-milieurecht, maar dat het niet expliciet is gecodificeerd in het Nederlands waterrecht. Het waterspoor kent bij vergunningverlening al een diepe vorm van materiële verankering van het beginsel, aldus Van Kempen. Volgens hem werkt onzekerheid in het kader van de beoordeling van aanvragen voor een vergunning in het waterspoor op grond van artikel 8.84 Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) in beginsel ‘ten gunste van weigering’, omdat een vergunning alleen kan worden verleend als verenigbaarheid met de doelstellingen van watersysteembeheer voldoende zeker is. Voor vergunningplichtige lozingen geldt dat de toepassing van de beste beschikbare technieken, ‘alle passende preventieve maatregelen’, de Algemene BeoordelingsMethodiek (ABM) en de immissietoets deze risicomijdende benadering versterken, onder andere omdat wordt uitgegaan van een worstcasescenario in het geval van gebrek aan kennis. Overigens laat rechtspraak wel grenzen aan die

benadering zien, omdat voorzorg geen zelfstandige basis biedt voor het handhaven van een volledige nullozing als het toetsingskader daar niet toe noopt.

2.4 Verankering via (decentraal) maatwerk: bodem

Van Aardenne en Polders stellen dat voor bodemactiviteiten onder de Omgevingswet (Ow) geen specifieke codificatie van voorzorg bestaat, maar dat het wettelijk stelsel ten behoeve van bodembescherming toch op verschillende manieren ruimte biedt voor normering op grond van voorzorg. Zij wijzen erop dat het voorzorgsbeginsel in de Omgevingswet is geland via onder andere artikel 3.3 (in de omgevingsvisie dient rekening te worden gehouden met het beginsel), artikel 5.32 (weigeringsmogelijkheid bij mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor gezondheid in bijzondere omstandigheden) en artikel 23.6 (motivering in amvb-toelichting). Dit leidt de auteurs ertoe vast te stellen dat met name decentrale overheden onder de Omgevingswet – ruimer dan voorheen – instrumenten in handen hebben om bodemactiviteiten, en de daarvoor (onzekere) niet-genormeerde risico's voor de bodemkwaliteit en gezondheid, lokaal nader te reguleren: namelijk via omgevingsplannen, maatwerkvoorschriften en de (nader ingevulde) specifieke zorgplicht. Wat betreft de toepassing van het voorzorgsbeginsel door de centrale overheid is nog interessant dat de auteurs constateren dat de minister nadrukkelijk verwijst naar het voorzorgsbeginsel in de motivering van een op artikel 23.6a Ow gebaseerde ministeriële regeling over het gebruik van LD- en ELO-staalslakken, terwijl het voorzorgsbeginsel in die bepaling niet uitdrukkelijk terugkomt; ook op nationaal niveau wordt het voorzorgsbeginsel dus (impliciet) toegepast ter onderbouwing van regels die het doel hebben de bodem op voorhand te beschermen.

2.5 Gebrek aan verankering onder druk? Milieubelastende activiteiten en geurhinder

Op basis van VGO-III en vooral een rapport van de Gezondheidsraad uit 2025 wordt het verband tussen wonen nabij geitenhouderijen en longontsteking als waarschijnlijk oorzakelijk geduid; de Gezondheidsraad ziet hierin voldoende aanleiding om voorzorgsmaatregelen te nemen en adviseert uit voorzorg om bij nieuwvestiging of nieuwe gevoelige bestemmingen ten minste één kilometer afstand te houden. Verstappen en Box bezien dit advies in het kader van de vergunningverlening voor milieubelastende activiteiten (o.g.v. art. 8.9 e.v. Bkl) en signaleren spanning met de vaste jurisprudentielijn van de Afdeling bestuursrechtspraak onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). In die jurisprudentielijn zijn 'algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten' nodig om een omgevingsvergunning in de zin van artikel 2.1 lid 1 onder e Wabo (oud) uit milieuoverwegingen te weigeren, terwijl het voorzorgsbeginsel juist ingrijpen bij wetenschappelijke onzekerheid beoogt. Het is de verwachting dat de Afdeling bestuursrechtspraak die onder het oude recht gewezen jurisprudentie zal voortzetten onder het nieuwe recht over de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. Daarover kan evenwel worden opgemerkt dat het sinds 2024 geldende omgevingsrecht nadrukkelijker een samenhangende benadering voorstaat en daar ook juridisch (enig) gevolg aan verbindt als

het gaat om de vergunningverlening voor milieubelastende activiteiten. Niet alleen kunnen decentrale normen, bijvoorbeeld de normen in het gemeentelijke omgevingsplan, in beginsel alle regels bevatten over activiteiten met mogelijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving, welk begrip breder is dan de ruimtelijke ordening. Maar ook geldt dat het omgevingsplan in elk geval de regels bevat die vereist zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het bevoegd gezag dient bij het beoordelen van een vergunningaanvraag voor een milieubelastende activiteit rekening te houden met de inhoud van dergelijke decentrale regels bij de beoordeling of de activiteit ‘significante milieuverontreiniging’ veroorzaakt (art. 8.9 lid 3 Bkl). Omdat het beoordelingskader van het omgevingsplan relatief veel beleidsruimte toekent aan de gemeenteraad en daardoor mogelijk (meer) ruimte biedt om het voorzorgsbeginsel toe te passen bij het opstellen van die regels, is het de vraag in welke mate die normen nu doorwerken bij het al dan niet verlenen en of verbinden van voorschriften aan de vergunning voor een milieubelastende activiteit.

2.6 Verankering als vangnet voor systeemfouten: gewasbeschermingsmiddelen

De risicobeoordeling bij bestrijdingsmiddelen kent volgens De Vries hiaten (o.a. blootstellingsroutes, cocktail-effecten, Natura 2000, interactie in het kader van de Kaderrichtlijn Water, neurodegeneratieve effecten) die nationale (civiele) rechters in toenemende mate (mede via het voorzorgsbeginsel) ondervangen.

Verordening 1107/2009 verankert volgens Douma expliciet een ‘hoog beschermingsniveau’, onder meer door toepassing van het voorzorgsbeginsel, inclusief de eis dat de industrie aantoont dat stoffen en producten geen schadelijke of onaanvaardbare effecten hebben. Onder verwijzing naar de neonicotinoïdenrechtspraak stelt Douma dat het HvJ EU oordeelt dat in een context van wetenschappelijke onzekerheid geen uitputtende risicobeoordeling kan worden geëist en dat de Commissie ruime mogelijkheden heeft om voorzorgsmaatregelen te nemen. Uit het Blaise-arrest van het HvJ EU blijkt daarnaast dat de Uniewetgever bij regels over gewasbeschermingsmiddelen het voorzorgsbeginsel moet naleven ter verzekering van een hoog beschermingsniveau.

2.7 Verankering via inkleuring van de civielrechtelijke zorgvuldigheidsnorm

De Jong laat in zijn bijdrage zien dat het voorzorgsbeginsel in civiele zaken (o.a. 5G, lelieteelt en Shell) wordt ingeroepen als beginsel dat een kader biedt voor de omgang met wetenschappelijke onzekerheid, terwijl de rechter voor zijn uitspraak doorgaans juist behoefte heeft aan zekerheid (‘onzekerheidsparadox’). De Jong onderscheidt daarbij drie typen civiele zaken: (i) vaccinatiegeschillen, (ii) procedures tegen de Staat over de proportionaliteit van risicoregulerend beleid, en (iii) zaken waarin private of publieke partijen wordt verweten onvoldoende voorzorg te nemen (zoals klimaat, pesticiden/lelieteelt en 5G). De vraag is of de civiele rechter terecht bereid is gebleken om actief met toepassing van het voorzorgsbeginsel te concluderen dat

milieubelastende activiteiten in strijd zijn met de maatschappelijke zorgvuldighedsnorm, maar tegelijkertijd terughoudend is als het gaat om het opleggen van (reductie)normstelling op grond van het voorzorgsbeginsel.

2.8 Verankering aan de voor- en achterkant van besluitvorming

Kegge positioneert voorzorg als primair ‘anterieur’ instrument dat wordt gehanteerd bij wetenschappelijke onzekerheid vóórdat toestemming wordt verleend, terwijl na de onherroepelijkheid van beslissingen het rechtszekerheidsbeginsel domineert. Het voorzorgsbeginsel is dan als zodanig uitgewerkt. Hij duidt voorzorg als een ‘bewijsregeling’ – bewijslast plus maatstaf – die vereist dat aannemelijk wordt gemaakt dat risico’s het maatschappelijk aanvaardbare niveau niet overschrijden voordat toestemming wordt gegeven.

Aan de achterkant zijn posterieure instrumenten nodig, zoals monitoring, actualisering, wijziging en intrekking, maar die botsen snel met de rechtszekerheid die voortvloeit uit de eerder verleende toestemming. Het programma, eventueel in de vorm van een programmatische aanpak, kan anterieure en posterieure instrumenten integreren en voorzorg voor en na besluitvorming borgen via monitoring en bijsturing. Toepassing vergt bewezen effectieve maatregelen, geborgde uitvoering en strakke controle. De PAS-zaak laat zien dat dit mis kan gaan als niet wordt voldaan aan de geldende juridische kaders, de monitoring niet adequaat is of bijsturing uitblijft.

2.9 De bijdragen gereduceerd tot tabel

Een tabel reduceert de complexiteit van de werkelijkheid en kan daaraan slechts ten dele recht doen. In het hiernavolgende doen we een poging om schematisch weer te geven tot welke conclusies de auteurs van deze bundel zijn gekomen. Aan de hand van de bevindingen uit de verschillende rechtsgebieden over de doorwerking van het voorzorgsbeginsel laat het schema ten eerste zien of het voorzorgsbeginsel wordt geacht deel uit te maken van het toepasselijke beoordelingskader. Vervolgens is weergegeven op wie de verantwoordelijkheid rust om de mogelijke risico’s te analyseren en te bewijzen, wat voor type onderzoek daarvoor vereist is en onder welke voorwaarden dat onderzoek kan of moet leiden tot het niet (langer) toestaan van de activiteit. De tabel op pagina 186 en 187 tracht de inzichtelijkheid van de doorwerking van het voorzorgsbeginsel te vergroten. Volledigheidshalve merken wij op dat het antwoord op deze vraag van Rogier Kegge zich lastiger laat vertalen naar deze tabel. Zijn antwoord ziet er vooral op dat er ten aanzien van voorzorg twee kanten zijn: vooraf en achteraf. Zijn boodschap is dat er aan de ‘voorkant’ op enig moment minder winst te halen is dan ‘aan de achterkant’, bijvoorbeeld door middel van monitoring.

3 Intermezzo: de regering en de vraag naar verankering

In de vorige paragraaf analyseerden wij mede aan de hand van hetgeen in de voorgaande hoofdstukken is geschreven, de wijze waarop het voorzorgsbeginsel al doorwerkt in het huidige omgevingsrecht. De bijdragen zagen echter niet alleen op de wijze waarop het voorzorgsbeginsel doorwerkt en eventueel zou kunnen of moeten doorwerken bij de toepassing van het omgevingsrecht in de praktijk, maar ook op de vraag of verdere verankering van het beginsel in wettelijke voorschriften aangewezen is. Deze vraag stond de afgelopen tijd ook politiek hoog op de agenda. In deze paragraaf stellen we kort de door de regering voorziene ontwikkelingen aan de orde.

Gelet op de maatschappelijke ophef die speelt rondom (de gezondheid van) omwonenden en allerlei milieubelastende activiteiten, van agrarische tot industriële activiteiten, is het niet verwonderlijk dat ook vanuit de Tweede Kamer vragen zijn gesteld over de mogelijkheden om het voorzorgsbeginsel nadrukkelijker te verankeren in het omgevingsrecht, meer in het bijzonder in de Omgevingswet Gezondheid van omwonenden is daarbij het achterliggende belang waarvoor de Kamerleden opkomen, in veel gevallen rondom industriële activiteiten. Het gevoel is doorgaans dat het voorzorgsbeginsel primair tot doel heeft een handvat te bieden in situaties waarin er (nog) wetenschappelijke onzekerheid is over de milieueffecten, maar waarin het gewenst is om in een zo vroeg mogelijk stadium preventief in te grijpen om onacceptabele milieueffecten te voorkomen.² Waar is, zo lijkt de gedachte in de politieke arena, de harde kern van het voorzorgsbeginsel indien de praktijk telkens wordt geconfronteerd met de nadelige gevolgen van in het verleden door de overheid toegestane economische activiteiten?³ Kan de wetgever daarom niet aan die problematiek een einde maken door dat beginsel beter te verankeren? Hoewel dat een begrijpelijke gedachte is, kan het voorzorgsbeginsel enkel gewicht in de schaal leggen op het moment dat voldoende aannemelijk is dat er een potentieel en voldoende ernstig risico bestaat voor het milieu of de volksgezondheid. Op dit moment nog onbekende of onvoldoende aannemelijk gemaakte risico's blijven buiten de reikwijdte van het voorzorgsbeginsel en dat beginsel kan dus ook niet voorkomen dat sommige risico's buiten ons beeld blijven. Met andere woorden: verrassingen in de toekomst zijn niet geheel uitgesloten indien het voorzorgsbeginsel strikter of beter zou wordt verankerd. Dat is ook het geval omdat over de drempel van 'enig bewijs' veel wetenschappelijke discussie kan bestaan. Tot slot geldt dat de vraag naar regulering op basis van het voorzorgsbeginsel vrijwel altijd ook een politiek-bestuurlijk oordeel vergt over de waardering en de ernst van het risico. Het ligt in elk geval niet voor de hand dat een activiteit altijd moet worden verboden omdat er enig risico mee is gemoeid.⁴

2 M.G. Faure & E. Vos (red.), *Juridische afbakening van het voorzorgsbeginsel: mogelijkheden en grenzen*, Den Haag: Gezondheidsraad 2003.

3 A. Trouwborst, 'De harde kern van het voorzorgsbeginsel', *M en R* 2007/4, p. 199-200.

4 C.R. Sunstein, *Laws of Fear: Beyond the Precautionary Principle*, Cambridge University Press 2005, p. 120. Zie ook R. Kegge & K.J. de Graaf, *Factsheet Voorzorgsbeginsel*, 7 oktober 2024, te raadplegen via <https://parlementenwetenschap.nl/>, laatst geraadpleegd op 24 februari 2026.

Rechtsgebied	Voorzorg in beoordelingskader	Bij wie rust de bewijslast?
<i>Pesticiden-recht (Douma/De Vries)</i>	Preambule van 1107/2009 stelt dat de verordening stoelt op het voorzorgsbeginsel	Bij aanvrager/industrie: moet aantonen dat stoffen geen schadelijke of onaantvaardbare effecten hebben
<i>Gebieds-bescherming (Frins)</i>	Voorzorgsbeginsel ligt besloten in kernbepaling art. 6 lid 3 Habitatrictlijn	Feitelijk bij initiatiefnemer: moet aantonen dat plan of project géén significante gevolgen heeft voor enig Natura 2000-gebied
<i>Waterspoor (Van Kempen)</i>	Impliciet: niet expliciet gecodificeerd maar besloten in structuur beoordelingskader (art. 8.84 Bkl); voorzorg werkt via ABM, immissietoets en BBT	Feitelijk bij aanvrager: vergunning alleen verleenbaar als verenigbaarheid met doelstellingen voldoende zeker is; bij onzekerheid is weigering het uitgangspunt
<i>Soorten-bescherming (Kole)</i>	Impliciet via zorgplicht: niet als algemene norm geïmplementeerd; werkt via specifieke zorgplicht art. 11.27 Bal	Bij initiatiefnemer: onderzoeksplicht bij aanwijzingen voor mogelijke nadelige gevolgen
<i>Milieubelastende activiteiten (Verstappen/Box)</i>	Niet expliciet in art. 8.9 Bkl; aparte weigeringsbevoegdheid art. 5.32 Ow bij acute bijzondere omstandigheden; voorzorg is geen zelfstandige weigeringsgrond	Feitelijk bij bevoegd gezag of derde: moet aantonen dat activiteit risico's oplevert
<i>Bodem (Van Aardenne/Polders)</i>	Geen specifieke codificatie in bodemspoor; voorzorg via art. 3.3 (omgevingsvisie), art. 5.32 (weigering bij ernstige gezondheidsrisico's) en art. 23.6 Ow (amvb-motivering) en de specifieke zorgplicht (art. 2.11 Bal); centraal en decentraal via maatwerk	Bij bevoegd gezag in het geval van ambtshalve besluitvorming (incl. handhaving). Bij initiatiefnemer bij activiteit met (onzekere) negatieve effecten op de bodem. In omgevingsplannen of maatwerkvoorschriften kunnen extra onderzoek- en informatieplichten worden opgenomen, al dan niet gebaseerd op de specifieke zorgplicht (art. 2.11 Bal).
<i>Civiel recht (De Jong)</i>	Impliciet via ongeschreven zorgvuldigheidsnorm (art. 6:162 BW); soms directe horizontale doorwerking EU-regelgeving (Hof A-L); soms alleen reflexwerking (Hof Den Bosch)	Bij eiser: moet plausibel vermoeden van gezondheidsrisico onderbouwen als ondergrens. Niet in alle gevallen wordt expliciet hieraan getoetst. Het hangt af van de mate en het type van onzekerheid dat zich aandient.

Tabel Bijdrage, voorzorgsbeginsel in beoordelingskader, bewijslast, type onderzoek

Welk type onderzoek is vereist?	Wat is de drempel voor optreden/weigering?
Meest betrouwbare en recente wetenschappelijke gegevens; complete risicobeoordeling; veiligheid moet in de praktijk aantoonbaar zijn, niet slechts theoretisch	Geen uitputtende risicobeoordeling vereist bij wetenschappelijke onzekerheid; bij kennis-hiaten (cocktaileffecten, blootstellingsroutes) kan voorzorg als vangnet werken
Beste wetenschappelijke kennis; passende beoordeling mag geen leemten vertonen; bij voortoets geen mitigerende maatregelen meenemen	Laag (voortoets): al bij waarschijnlijkheid of risico dat gevolgen niet kunnen worden uitgesloten → passende beoordeling. Hoog (toestemming): elke redelijke wetenschappelijke twijfel moet zijn weggenomen
ABM (worst-case bij ontbrekende info); immisietoets (conservatieve aannames, veiligheidsfactoren, 10%-regel bij cumulatie); bij ongenormeerde stoffen: indicatieve normen	Bij ontbrekende stofinformatie: meest water-bezwaarlijke klasse; voorzorg kan echter geen nullozing afdwingen als ABM/immissietoets daar niet toe nopen
Quickscan bij twijfel; nader onderzoek op meerdere momenten in het jaar bij blijvende onzekerheid; eenmalig beperkt onderzoek onvoldoende als aanwezigheid soorten niet kan worden uitgesloten	Wisselende rechtspraak: Rb. Midden-Nederland: evidente strijd + dreigende ernstige gevolgen vereist; Rb. Noord-Nederland: ruimere toepassing, niet beperkt tot ernstige gevolgen
Gezondheidseffectstudies; epidemiologisch bewijs; adviezen Gezondheidsraad/RIVM	Hoog: Afdelingsrechtspraak eist algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten voor weigering; auteurs betogen dat best beschikbare informatie zou moeten volstaan; art. 5.32 Ow alleen bij plotselinge acute omstandigheden
Bodemonderzoek; risicoanalyse; bij 'gerede twijfel' concretisering via maatwerkvoorschrift; zorgvuldige onderbouwing essentieel	Nog onduidelijk; praktijkvoorbeelden en rechtspraak zijn schaars; belastend maatwerk moet zorgvuldig zijn onderbouwd
Adviezen gezaghebbende instituten (RIVM, Gezondheidsraad, ICNIRP); wetenschappelijke literatuur over cocktaileffecten, neurotoxiciteit; bij 5G: onvoldoende basis zonder betrouwbare wetenschappelijke onderbouwing	Ondergrens: plausibel vermoeden van gezondheidsrisico vereist; geen nulrisico-eis; voorzorg legt last van onzekerheid bij individuele actor. Onzekerheid over maatregelen mag niet worden aangewend om geen afdoende maatregelen te treffen tegen een ernstig en zeker gevaar.

De Tweede Kamer heeft de afgelopen jaren regelmatig voldoende reden gezien om te willen bezien of het voorzorgsbeginsel strikter of beter zou moeten worden verankerd in wettelijke bepalingen. Naar aanleiding van het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, een in 2023 aangenomen motie van De Hoop c.s. ('verzoekt de regering om op korte termijn in overleg met bevoegde gezagen en omgevingsdiensten met een voorstel naar de Kamer te komen om het voorzorgsprincipe beter in wet- en regelgeving te verankeren') en verscheidene toezeggingen van de regering aan Kamerleden die in dezelfde richting wijzen,⁵ heeft de regering onder meer onderzoek verricht naar mogelijkheden om het voorzorgsbeginsel beter of nadrukkelijker te verankeren in de regelgeving.⁶ Een van de voor deze bundel belangrijkste conclusies van dat onderzoek is dat wettelijke verankering van het voorzorgsbeginsel zonder verbetering van de informatiepositie van het bevoegd gezag niet tot een betere beheersing van emissies (en risico's) leidt.

De regering lijkt derhalve de informatiepositie van het bevoegd gezag doorslaggevend te achten. Uit contacten met bevoegde gezagen en omgevingsdiensten is de regering bovendien gebleken dat, zo blijkt uit hetzelfde onderzoek, de informatiepositie van het bevoegd gezag te wensen overlaat en zou moeten worden verbeterd teneinde het bevoegd gezag beter in staat te stellen gebruik te maken van reeds beschikbare instrumenten om het milieu en de gezondheid van omwonenden te beschermen. Met die instrumenten kan immers worden ingegrepen in bestaande normstelling, bijvoorbeeld door algemene regels voor milieubelastende activiteiten aan te passen of vergunningen te wijzigen, oftewel te actualiseren. Het is in veel gevallen evenwel ook duidelijk dat bestaande bedrijven zich verzetten tegen ongerechtvaardigde strengere normstelling; die moet immers met het oog op de bescherming van het milieu geschieden en niet in strijd komen met het rechtszekerheids- en het evenredigheidsbeginsel. Om actualisering van (milieu)vergunningen min of meer af te dwingen en de bewijslast voor milieuverontreiniging bij de vervuiler neer te leggen, heeft de regering op verzoek van de Tweede Kamer in het onderzoek ook overwogen om te introduceren dat een (milieu)vergunning tijdelijk wordt verleend. Nader onderzoek lijkt op dat punt vereist en de resultaten daarvan moeten worden afgewacht. Al met al lijkt de regering van opvatting dat het niet veel zoden aan de dijk zet om het voorzorgsbeginsel in het omgevingsrecht op verschillende plekken strikter of beter te verankeren in de verschillende beoordelingskaders. Vooral acht de regering van belang dat de informatiepositie van het bevoegd gezag verbetert, zodat bij (milieu)vergunningverlening en gedurende de geldingsduur van de vergunning de verantwoordelijkheid voor het bewijs over zowel emissies en de gevolgen daarvan als over de potentiële ernstige risico's, vaker en meer bij de vervuiler liggen. Dat kan volgens de regering uiteindelijk vragen om aanpassingen van beleid en regelgeving: 'Hier moet een goede balans worden gevonden tussen enerzijds het belang van de

5 Zie o.a. Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Industrie en omwonenden*, Den Haag, april 2023; *Kamerstukken II* 2023/24, 33118, nr. 271; *Kamerstukken II* 2024/25, 28089, nr. 328; *Kamerstukken II* 2023/24, 33118, 268.

6 *Kamerstukken II* 2024/25, 28089, nr. 335 (blg-1191697).

gezondheid van omwonenden en anderzijds het belang van het Nederlandse bedrijfsleven en de regeldruk.’⁷

Hoewel de regering dus concludeert dat het verbeteren van de informatiepositie van het bevoegd gezag uiteindelijk kan vragen om aanpassing van beleid en regelgeving, blijkt uit het onderzoek niet exact welke bevoegdheid op dit moment ontbreekt. Met andere woorden, wij zien niet terug waarom die informatie nu niet kan worden opgevraagd bij de bedrijven en tegen welke beperkingen in bevoegdheden de praktijk nu aanloopt in het kader van het verlenen en beheren van de milieuvergunning. Wel kunnen wij ons voorstellen dat het toepassen van de bestaande bevoegdheden, bijvoorbeeld de bevoegdheden om informatie te vragen of onderzoek te gelasten in het kader van de reguliere beoordeling of de actualisering van de vergunning, succesvoller is indien het bevoegd gezag voldoende bemenst en geëquipeerd is en bedrijven weten aan welke eisen zij moeten voldoen. De conclusie van de regering dat mogelijk ook versterking van het VTH-stelsel een bijdrage aan het verbeteren van de informatiepositie van het bevoegd gezag kan leveren, ligt in dat perspectief voor de hand.⁸

4 Genuanceerde verdere verankering: waar is dat wenselijk, waar overbodig?

4.1 Waar verankering niet nodig wordt geacht

Gebiedsbescherming: in zijn bijdrage concludeert Frins dat de praktijk van het gebiedsbeschermingsrecht geen aanleiding geeft om het voorzorgsbeginsel nóg steviger wettelijk te verankeren, juist omdat het al de kern vormt van artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn. Wel pleit hij voor herinvoering van de verslechteringsvergunning in combinatie met verankering van een rekenkundige ondergrens om rechtszekerheid te bieden en het stelsel werkbaarder te maken, mits een dergelijke ondergrens juridisch houdbaar wordt bevonden.

Waterspoor: Van Kempen concludeert dat in het waterspoor verdere explicitering in wet- en regelgeving niet noodzakelijk noch wenselijk is omdat daar voorzorg al consistent is verweven via structuur, bewoordingen, bewijslastverdeling en beoordelingsinstrumenten. Expliciete codificatie voegt naar zijn mening weinig toe en verstoort mogelijk ook de uitgebalanceerde systematiek.

⁷ *Kamerstukken II 2024/25*, 28089, nr. 335, p. 7.

⁸ *Kamerstukken II 2024/25*, 28089, 335, p. 6. Zie ook het in consultatie gebrachte Wetsvoorstel versterking VTH-stelsel milieu, www.internetconsultatie.nl/vthmilieu/bl.

4.2 Waar gerichte verankering of precisering wenselijk wordt geacht

Soortenbescherming: Kole stelt een tekstuele verduidelijking van artikel 11.27 Bal voor door daarin te regelen dat ook ‘mogelijke’ nadelige gevolgen kunnen leiden tot schending van deze specifieke zorgplicht. Op die manier kan worden voorkomen dat door te strikte interpretatie uitholling van die zorgplicht en bovendien strijd met het voorzorgsbeginsel aan de orde is.

Bodem: Van Aardenne en Polders achten opvallend dat de wetgeving geen expliciete koppeling maakt tussen voorzorg en bodembescherming, maar oordelen dat het wettelijk stelsel van de Omgevingswet via de introductie van decentraal maatwerk en door het opstellen van omgevingsvisies en -plannen in staat is om voorzorgsmaatregelen af te dwingen. De praktische impact daarvan zal afhangen van daadwerkelijk gebruik door decentrale overheden en van toekomstige rechtspraak.

Milieubelastende activiteiten: Verstappen en Box suggereren verankering van het voorzorgsbeginsel via omgevingsplanregels, in het bijzonder door het hanteren van afstandsnormen, omdat artikel 8.9 lid 3 Bkl eist dat bij de beoordeling van een vergunningaanvraag voor een milieubelastende activiteit de vraag naar het veroorzaken van significante milieuverontreiniging moet worden beantwoord door rekening te houden met het omgevingsplan. Zij spreken echter toch de verwachting uit dat de Afdeling de restrictieve lijn (enkel het voorzorgsbeginsel kan niet leiden tot weigering van de MBA-vergunning) zal voortzetten. Het bevoegd gezag heeft dan enkel beperkte ruimte om voorzorg daadwerkelijk toe te passen bij de beoordeling van een MBA-vergunning.

4.3 Waar versterking urgent wordt geacht

EU-pesticidenrecht: Douma bekritiseert het Omnibus-voorstel dat juist verplichtingen rond de ‘meest recente wetenschappelijke gegevens’ zou afzwakken en dat verplichte periodieke evaluaties van werkzame stoffen wil afschaffen; dit is strijdig met artikel 191 lid 3 VWEU en het voorzorgsbeginsel. Douma concludeert dat het Omnibus-voorstel tot aanzienlijke verslechtering leidt en niet langer een hoog beschermingsniveau biedt en dat mede daarom niet langer kan worden volgehouden dat het voorzorgsbeginsel aan die regels ten grondslag ligt.

Bestrijdingsmiddelen in de praktijk: De Vries verkiest uniforme landelijke regels (zoals spuitvrije zones en afstandscriteria) boven een verscheidenheid aan kortgedingprocedures. Landelijke regels bieden meer rechtszekerheid. Zorgen over risico's kunnen in elk geval niet voldoende worden weggenomen door te wijzen op de EU-toelating van bepaalde stoffen en producten omdat die regelgeving volgens De Vries hiaten bevat.

4.4 Weergave in tabelvorm

Hierna doen we een poging om schematisch weer te geven tot welke conclusies de auteurs van deze bundel zijn gekomen over de wenselijkheid van verdere verankering van het voorzorgsbeginsel. De bijdragen laten zien dat de vraag of versterking of precisering van het voorzorgsbeginsel wenselijk of noodzakelijk is, niet eenvoudig bevestigend of ontkennend kan worden beantwoord. Het antwoord hangt nauw samen met de mate waarin het voorzorgsbeginsel al is verdisconteerd in het toepasselijke beoordelingskader en met de vraag of dat kader in de praktijk ook daadwerkelijk het beoogde (voorzorg)effect sorteert. Onderstaande tabel geeft per rechtsgebied weer welke positie de auteur inneemt ten aanzien van de wenselijkheid van verdere verankering en wat de kern is van het argument waarop die positie berust.

Onderwerp (auteur)	Positie versterken	Kern van het argument
Gebiedsbescherming (Frins)	Nee (wel stelselwijziging)	Al stevig verankerd in Habitatrichtlijn
Waterspoor (Van Kempen)	Nee	In waterspoor al diep verankerd
Bestrijdingsmiddelen (De Vries)	Impliciet ja	Reparatie hiaten toelatingsstelsel nodig
Bestrijdingsmiddelen (Douma)	Ja (behoud/versterking)	Omnibus-voorstel ondermijnt bestaande voorzorgswaarborgen
Soortenbescherming (Kole)	Ja (precisering)	Tekstuele aanscherping art. 11.27 Bal nodig
Bodem (Van Aardenne & Polders)	Ja (decentraal)	Bestaande instrumenten beter benutten via maatwerk
Algemeen (Kegge)	Genuanceerd	Programmatistische aanpak als balans anterior/posterior
Civilrecht (De Jong)	Ja (afhankelijk van type en aard onzekerheid)	Analytisch-beschrijvend; civielrechtelijke correctie als vangnet

Tabel: Overzicht waar versterking van het voorzorgsbeginsel nodig is

5 Afronding

De bundel bevestigt het inzicht van Schueler dat abstracte codificatie van het voorzorgsbeginsel in de Awb of de Omgevingswet weinig houvast biedt en tot marginale toetsing leidt. Sectorspecifieke uitwerking werkt beter. Tegelijkertijd heeft de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak laten zien dat het ontbreken van expliciete verankering in het MBA-spoor ertoe heeft geleid dat voorzorg als zelfstandige weigeringsgrond nagenoeg volledig buiten beeld is geraakt. Wel blijft er onzes inziens ruimte bestaan voor aanscherping of weigering als is aangetoond dat er risico's bestaan in een concrete situatie.

Verdient Schuelers advies om niet verder te codificeren, gelet op deze rechtsontwikkeling, heroverweging? Gelet op de verschillende bijdragen in deze bundel, ligt integrale heroverweging niet voor de hand. In sommige beoordelingskaders werkt voorzorg voldoende door. Wel kan betoogd worden dat op bepaalde, specifieke rechtsgebieden nagedacht moet worden of potentiële risico's en de ernst daarvan voldoende worden meegewogen in het toepasselijke beoordelingskader. Ook menen wij – klaarblijkelijk deels met de regering – dat het vooral van belang is om te kijken naar de coherentie met betrekking tot de bewijslastverdeling en de gehanteerde drempel voor (handhavend) optreden.

Lijst van VMR-publicaties

- De herziene Hinderwet (1982)
- De aansprakelijkheid voor milieuschade (1983)
- De evaluatie van de Wet algemene bepalingen Milieuhygiëne (1983)
- Deregulering, toegespitst op de basisvergunning en de integrale vergunning (1983)
- Bodembescherming in het landelijk gebied (1984-1)
- Het EEG-milieurecht (1984-2)
- De Wet chemische afvalstoffen (1984-3)
- Rechtsbescherming in de milieuwetgeving (1985-1)
- Grensoverschrijdende rechtsbescherming (1985-2)
- WABM Algemene regels en vergunningenstelsel voor inrichtingen (1985-3)
- Wet geluidhinder (1986-1)
- De Wet bodembescherming (1986-2)
- Waterbeheer en milieubeheer (1986-3)
- Afvalstoffenwet (1987-1)
- Voorontwerp Hoofdstukken Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (1987-2)
- Strafrechtelijke handhaving van milieurecht (1987-3)
- Civielrechtelijke aansprakelijkheid voor milieuschade (1987-4)
- AMvB's op grond van artikel 2a van de Hinderwet (1988-1)
- De uitvoering van EG-milieurichtlijnen, toegespitst op milieugevaarlijke stoffen (1988-2)
- Grondwaterbeheer (1988-3)
- De Natuurbeschermingswet (1988-4)
- Kostenverhaal bij (water)bodemsanering (1989-1)
- Juridische en bestuurlijke consequenties van het Nationaal Milieubeleidsplan (1989-2)
- Grensoverschrijdende milieuwetgeving Europeesrechtelijke, internationaal-rechtelijke en nationaalrechtelijke aspecten (1989-3)
- Afvalstoffenbeleid (1990-1)
- Vrijwillige of willekeurige sanering van (bedrijfs)terreinen? (1990-2)
- Milieubescherming: privaatrecht of publiekrecht?, waarin opgenomen selectie milieujurisprudentie 1987-1990 (1990-3)
- Het juridische en financiële instrumentarium van het NMP-plus (1990-4)
- Artikel 21 Interimwet bodemsanering (1990-5)
- Bedrijfsinterne milieuzorg (1991-1)
- Het Plan van aanpak Schiphol (1991-2)
- Risico-aansprakelijkheid voor milieuschade (1991-3)
- Rechtsbescherming in het milieurecht (1991-4)
- Gebiedsgericht milieubeleid (1992-1)
- Bestrijdingsmiddelenwet (1992-2)
- De rol van het recht bij een duurzame ontwikkeling (1992-3)
- Inbouw hoofdstuk bodemsanering in de Wet bodembescherming (1992-4)

- Het milieustrafrecht nader beschouwd (1993-1)
- Gedoogrecht(spraak) (1993-2)
- Flora- en Faunawet (1993-3)
- Waste Prevention (1993-4)
- Openbaarheid van milieurelevante bedrijfsgegevens (1993-5)
- De Algemene wet bestuursrecht in haar betekenis voor het milieurecht (1994-1)
- Naar een nieuwe Natuurbeschermingswet (1994-2)
- De terugtrekkende overheid (1994-3)
- Ecotax en andere financiële instrumenten in het milieurecht (1994-4)
- Produktgericht milieurecht (1995-1)
- Deregulering (1995-2)
- Strafrechtelijke aanpak van grensoverschrijdende milieucriminaliteit, cap. Selecta (1995-3)
- Bodemsanering (1995-4)
- Europese milieurechtspraak (1996-1)
- Europese milieurechtspraak, verslag ledenvergadering (1996-2)
- Stad en Milieu (1996-3)
- Afstemmingsregelingen in de Wet milieubeheer (1996-4)
- Landbouw en milieu (1996-5)
- Afval: provinciaal, landelijk of Europees probleem? (1997-1)
- Gemeentelijk milieubeleid (1997-2)
- Jurisprudentie Milieurecht 1996 (1997-3)
- Bedrijfsinterne milieuzorg en vergunningverlening ‘is het gras groener bij de burens?’ (1997-4)
- Internationaal milieurecht in Nederland: De consequenties van het internationale milieurecht voor de nationale rechtspraktijk (1998-1)
- Water: ontwikkelingen in (inter)nationale regelgeving en beleid (1998-2)
- Jurisprudentie Milieurecht 1997 (1998-3)
- (Nb. 1998-4 is niet verschenen).
- Functiegericht bodemsanering (1998-5)
- Jurisprudentie milieurecht 1998 (1999-1)
- Artikel 95 EG-Verdrag: De (on)mogelijkheden voor lidstaten om af te wijken van geharmoniseerd EG-beleid (2000-1)
- Bouwstoffenbesluit (2000-2)
- Interregionale handhavingssamenwerking (2000-3)
- Gemeenten en de Vogel- en Habitatrichtlijn (2000-4)
- Meldingenstelsel Wet milieubeheer (2000-5)
- Europees en internationaal natuurbeschermingsrecht in Nederland (2001-1)
- Landbouw en milieu (2001-2)
- Bestrijdingsmiddelen (2001-3)
- Duurzaam ondernemen en regelgeving (2001-4)
- De positie van derden-belanghebbenden bij nieuwe instrumenten in het milieurecht (2001-5)
- Omgaan met risico's in het milieu- en ruimtelijke ordeningsrecht (2001-6)
- Europees en internationaal natuurbeschermingsrecht (verslag studiemiddag) (2001-7)

- De beoordeling van milieugeschillen door de bestuursrechter (2002-1) Preadviezen
- Lokale milieuhinder (2002-2)
- Milieu en de fundamentele herziening van de WRO (2002-3)
- De beoordeling van milieugeschillen door de bestuursrechter (verslag studiemiddag) (2002-4)
- Over de grenzen van het milieurecht (2003-1)
- Milieuaansprakelijkheid (2003-2)
- Handhaving van milieurecht vanuit Europees perspectief (2003-3)
- Flora- en faunawet (2004-1)
- Emissiehandel (2004-2)
- De toekomst van de m.e.r. (2004-3)
- Ruimtelijke inrichting en handhaving op de Noordzee (2004-4)
- Herijking milieuregelgeving (2005-1)
- IPPC: in wetgeving en praktijk (2005-2)
- Regeling inzake luchtkwaliteit; Nederland op slot? (2006-1)
- Waarborgen in het milieurecht; actuele ontwikkelingen in besluitvormingsprocedures en rechtsbescherming (2006-2)
- Externe veiligheid (2006-3)
- Klimaatverandering en rechtsontwikkeling anno 2005 (2006-4)
- De omgevingsvergunning; de toepassing in de praktijk (2006-5)
- Modernisering algemene regels Wet milieubeheer (2006-6)
- Milieu en Luchtvaart (2007-1)
- De nieuwe Waterwet (2007-2)
- Agrarisch milieurecht (2007-3)
- Nederlandse milieuriichtlijnen en beste beschikbare technieken (2007-4)
- Aan de grenzen van de milieuvergunning (2007-5)
- Klimaatverandering en de rol van het milieurecht (2007-6)
- Ontwikkelingen in het Europees milieustrafrecht (2008-1)
- Interbestuurlijk toezicht in het omgevingsrecht (2008-2)
- Wie beschermt het natuurbeschermingsrecht? (2008-3)
- De nieuwe Wet ruimtelijke ordening en de bescherming van natuur en milieu (2008-4)
- Juridische aspecten van klimaatverandering (2009-1)
- Europees milieurecht in de Lage Landen (2009-2)
- Bij twijfel (niet) doen (2009-3)
- Crisis- en herstelwet: duurzame versnelling (2009-4)
- Wabo: antwoorden op praktijkvragen (2010-1)
- Natuur(lijk) met recht beschermd (2010-2)
- Het dilemma van de Noordzee: intensief gebruik én het grootste natuurgebied van Nederland (2011-1)
- Naar aansprakelijkheid voor (de gevolgen van) klimaatverandering? (2012-1)
- De toekomst van het milieurecht: eenvoudig beter? (2012-2)
- Duurzame gebiedsontwikkeling (2013-1)
- Duurzame handel in juridisch perspectief (2014-1)
- Milieubescherming in het omgevingsplan (Preadvies) (2016-1)

- Met recht naar een circulaire economie (2017-1)
- Milieuproblemen in de landbouw: falend omgevingsrecht en mogelijke oplossingen (2019-1)
- 2030 – Het juridische instrumentarium voor mitigatie van klimaatverandering, energietransitie en adaptatie in Nederland (2020-1)
- Op weg naar nul; juridische vragen rondom de transitie naar emissievrij vervoer (2022-1)
- Milieurecht in transitie, Jubileumbundel 40 jaar VMR 2022-2)
- Duurzame handelsketens en het recht: een decennium later (2024)
- De omgevingsverordening. Een hernieuwd instrument voor regulering van de fysieke leefomgeving (2025)
- Naar een betere verankering van het voorzorgsbeginsel? (2026)

Over de Vereniging voor Milieurecht

De Vereniging voor Milieurecht (VMR) biedt een onafhankelijk kennisnetwerk voor milieu-, water- en natuurbeschermingsrecht. In het netwerk bundelen professionals hun kennis en ervaring over de juridische aspecten van de bescherming van het milieu, het water en de bevordering van het natuur- en landschapsbehoud. Die informatie wordt toegankelijk gemaakt via studie- en discussiemiddagen, lezingen van deskundigen en bijeenkomsten van werkgroepen. Van de bijeenkomsten verschijnt regelmatig een verslag in de vaktijdschriften. Vrijwel jaarlijks werkt een wisselende groep auteurs aan een publicatie over onderwerpen uit de actualiteit.

Onder de ongeveer 1000 leden van de VMR bevinden zich wetenschappers, vertegenwoordigers van natuur- en milieuorganisaties, rechters, advocaten, adviseurs, medewerkers van de Rijksoverheid, de provinciale overheid en de gemeentelijke overheid, medewerkers van omgevingsdiensten en studenten.

Met een lidmaatschap krijgt u veel voordelen. U krijgt gratis toegang tot studiemiddagen over actuele onderwerpen uit het milieu-, water- en natuurbeschermingsrecht. U krijgt korting op deelname aan de jaarlijkse VMR Actualiteitendag, waarbij u in één dag op de hoogte wordt gebracht van de belangrijkste actuele ontwikkelingen in het milieurecht. Ook kunt u met korting deelnemen aan de VMR Leergang en kunt u zich aanmelden bij onze werkgroepen.

Leden ontvangen de nieuwe VMR-publicaties als eerste. Leden maken deel uit van het ledennetwerk. Eveneens ontvangen de leden korting op het Tijdschrift voor Milieu en Recht.

Nadere informatie over de VMR is te krijgen op het verenigingsbureau.

E-mail: info@milieurecht.nl

Website: www.milieurecht.nl.

