



Parlement en Wetenschap

Factsheet VOORZORGSBEGINSEL

Deze factsheet is tot stand gekomen in het kader van de samenwerking van de Tweede Kamer met De Jonge Akademie, de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), de Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU), de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), TNO en de Vereniging Universiteiten van Nederland (UNL).

7 oktober 2024

Mr. dr. Rogier Kegge (Universiteit Leiden), prof. mr. dr. Kars de Graaf (Rijksuniversiteit Groningen)

1. Wat is het voorzorgsbeginsel en hoe is dit in de huidige wetgeving verankerd?

Het voorzorgsbeginsel is een van de belangrijkste rechtsbeginselen in het internationale en Europese milieurecht en werkt door in het nationale recht.¹ Dit beginsel houdt in dat bepaalde handelingen niet mogen worden verricht indien de mogelijkheid bestaat dat dit schade veroorzaakt aan het milieu of de volksgezondheid en er nog wetenschappelijke onzekerheid over de kwestie bestaat. Het 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.² Het voorzorgsbeginsel kent verschillende juridische grondslagen en invullingen. Naar zijn aard (het is immers een beginsel en geen concrete rechtsnorm) schrijft het voorzorgsbeginsel geen exacte uitkomst voor, maar geeft dit een bepaalde richting aan normstelling en besluitvorming. Gelet op de wijze waarop het beginsel in een concrete norm is vastgelegd, kunnen verschillende varianten van het voorzorgsbeginsel worden onderscheiden, van zeer streng tot vrij soepel. Hoeveel risico uiteindelijk maatschappelijk aanvaardbaar wordt geacht, is en blijft een politiek-bestuurlijke keuze van een wetgevende instantie, op EU-, nationaal of zelfs lokaal niveau.

Het voorzorgsbeginsel is alleen relevant als aannemelijk is dat er een potentieel en voldoende ernstig risico bestaat voor het milieu of de volksgezondheid dat regulering behoeft. Vrijwel niemand zal namelijk vinden dat een activiteit enkel en alleen zou moeten worden verboden vanwege het feit dat er enig (potentieel) risico mee is gemoeid.³ Er moet dan ook een drempel van enig bewijs van een reëel risico gelden voordat wordt overgegaan tot vaak kostbaar onderzoek en regulering. Dat maakt het voorzorgsbeginsel echter ook meteen een complex en controversieel beginsel. Ten eerste omdat (vooralsnog) onbekende of onvoldoende aannemelijk gemaakte risico's buiten de reikwijdte van dit beginsel blijven en het voorzorgsbeginsel dus ook niet kan voorkomen dat sommige risico's buiten ons beeld blijven. Met andere woorden, het voorzorgsbeginsel sluit nare verrassingen in de toekomst niet zonder meer uit. Ten tweede omdat over de drempel van enig bewijs vaak veel wetenschappelijke discussie bestaat. Kenmerkend

¹ Zie S. Kingston, V. Heyvaert en A. Cavoski, *European Environmental Law*, Cambridge University Press, 2017, p. 94. Zie ook O. McIntyre and T. Mosedale, *The precautionary principle, a norm of customary international law*, *Journal of Environmental Law* 1997/9.

² R. Kegge, *The precautionary principle and the burden and standard of proof in European and Dutch environmental law*, *Review of European Administrative Law*, 2020, volume 13, p. 113-131, en F.M. Fleurke, 'De lange mars van het voorzorgsbeginsel: de redding van de bij?', *NtER* 2018/7/8.

³ C.R. Sunstein, *Laws of Fear: Beyond the Precautionary Principle*, Cambridge University Press, 2005, p. 120.

voor het voorzorgsbeginsel is immers dat dit betrekking heeft op activiteiten waarvoor geldt dat in meer of mindere mate wetenschappelijke onzekerheid bestaat over de gevolgen ervan.

Voor Nederland is de belangrijkste grondslag van het voorzorgsbeginsel art. 191, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Het voorzorgsbeginsel kan pas worden toegepast wanneer de potentieel schadelijke gevolgen door middel van een objectieve en wetenschappelijke evaluatie zijn onderzocht, maar het risico op grond van deze evaluatie niet met voldoende zekerheid kan worden bepaald. Het beginsel vindt zijn uitwerking in secundair EU-recht, zoals onder meer de REACH-verordening, de Habitatrichtlijn, de MER-richtlijn en de – voor de vragen van de Kamercommissie relevante – Richtlijn Industriële Emissies. Bij de toepassing van het Unierechtelijke voorzorgsbeginsel worden steeds drie fasen onderscheiden.⁴ De eerste fase is de risicoanalyse, de tweede fase betreft de risicobeoordeling en de derde fase betreft het risicobeheer.⁵ Met de eerste fase wordt gedoeld op de identificatie van potentiële risico's van een activiteit voor het milieu of de volksgezondheid, waarbij geldt dat niet ieder hypothetisch risico tot toepassing van het voorzorgsbeginsel moet leiden.⁶ Daarbij spelen de waarschijnlijkheid dat het risico zich verwezenlijkt en de aard en omvang van de mogelijke gevolgen een rol. De tweede fase betreft de wetenschappelijke beoordeling van de risico's en de derde fase betreft het risicobeheer op basis van die beoordeling, hetgeen kan inhouden dat de voorgenomen activiteit niet wordt toegestaan als het bevoegd gezag de risico's van de activiteit op basis van die risicobeoordeling en met inachtneming van het wettelijke kader onaanvaardbaar acht.

Tot slot is van belang dat zowel de bestuursrechter als de civiele rechter jurisprudentie heeft ontwikkeld die bepaalt dat het voorzorgsbeginsel ook moet worden toegepast op grond van bepaalde nationale (open) wettelijke normen. Zo heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) geoordeeld dat voorzorg een mee te wegen belang is bij toepassing van de in de Wet ruimtelijke ordening (Wro, oud) opgenomen norm van 'een goede ruimtelijke ordening'.⁷ Deze jurisprudentie zal waarschijnlijk onverkort relevant blijven in het kader van de vaststelling van het gemeentelijk omgevingsplan om zorg te dragen voor een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' (art. 4.2 Ow). Ook in het milieuspoor moet rekening worden gehouden met het voorzorgsbeginsel, maar daar zag de Afdeling onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) veel minder ruimte om op grond van de norm 'in het belang van de bescherming van het milieu' een omgevingsvergunning milieu uit voorzorg te *weigeren*, omdat de wetgever het bevoegde gezag die beslissingsruimte niet zou bieden op grond van art. 2.14 Wabo.⁸ Op deze lijn bestaat kritiek, want deze jurisprudentielijn heeft het bijzondere gevolg dat er in het ruimtelijke spoor meer (beslissings)ruimte is voor toepassing van het voorzorgsbeginsel dan in het milieuspoor.⁹ Een vergelijkbare beperkte toepassing van het voorzorgsbeginsel is terug te vinden bij de verplichting om bij vergunningplichtige inrichtingen (thans: milieubelastende activiteit, mba) de best beschikbare technieken (hierna: BBT) toe te

⁴ HvJ EU 12 april 2013, T-31/07, ECLI:EU:T:2013:167 (*Du Pont de Nemours*), punt 58 t/m 61 en HvJ EU 17 mei 2018, T-584/13, ECLI:EU:T:2018:279 (*Fipronil*), punt 134, JM 2018/86, m.nt. W.Th. Douma en M. Erdurcan.

⁵ Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel van 2 februari 2000, COM (2000)1 definitief.

⁶ N de Sadeleer, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press 2002, p. 156-159.

⁷ Zie onder meer ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4210, *M en R* 2020/70, m.nt. B. Arentz en ABRvS 15 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4240, *TBR* 2024/44, m.nt. P.M. Smits.

⁸ ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:556, *M en R* 2022/50, m.nt. A. Collignon.

⁹ J.K. van de Poel, 'Geen ruimte meer voor toepassing van het voorzorgsbeginsel bij de omgevingsvergunning milieu', *M en R* 2023/25.

passen, waarbij de rechtbank hoge eisen stelde aan het voorschrijven van verdergaande technieken dan de geldende BBT op grond van het voorzorgsbeginsel.¹⁰

De civiele rechter past het voorzorgsbeginsel ook met enige regelmaat toe. Het bekendste voorbeeld hiervan is uiteraard het Urgenda-arrest, waarin de Hoge Raad oordeelde dat de Staat op grond van het voorzorgsbeginsel gehouden was om maatregelen te treffen om de uitstoot van broeikasgassen verder te beperken; zodoende klimaatverandering tegen te gaan en daarmee een schending van de art. 2 en 8 EVRM te voorkomen.¹¹ Verder oordeelde de rechtbank Rotterdam in een zaak over het chemieconcern Chemours dat de maatschappelijke zorgvuldigheid in het kader van art. 6:162 BW met zich kan brengen dat een vergunninghouder uit voorzorg informatie moet verschaffen (in casu over PFAS) aan de vergunningverlener en dat als hij dit nalaat dit, ondanks de verleende vergunning, tot een onrechtmatige daad kan leiden.¹² De rechtbank Limburg zag recent ruimte voor toepassing van het voorzorgsbeginsel bij het gebruik van toegelaten gewasbeschermingsmiddelen bij lelieteelt en verbood deze middelen toe te passen.¹³ In veel gevallen wordt daarbij aangenomen dat schending van een algemeen (internationaal of EU) rechtsbeginsel, zoals het voorzorgsbeginsel aanleiding kan geven tot aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad.¹⁴

Kortom, het voorzorgsbeginsel is in de huidige wetgeving niet als zodanig gecodificeerd, in die zin dat het beginsel eenduidig is verwoord in een wettelijke bepaling, zoals dat bij onder meer het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel wel het geval is.¹⁵ Dat betekent echter niet dat het voorzorgsbeginsel niet wordt genoemd of niet door de bestuursrechter of civiele rechter wordt 'ingelezen' in diverse wettelijke bepalingen. Op deze wijze is het voorzorgsbeginsel in zoverre dus verankerd, maar dan wel op een fragmentarische wijze, die leidt tot een uiteenlopende toepassing en zorgt voor de nodige complexiteit.

2. Welke mogelijkheden zijn er om het voorzorgsbeginsel sterker in de wetgeving te verankeren? Welke afwegingen zijn hierbij aan de orde? Daarbij wordt ingegaan op: eventuele herintroductie van de revisievergunning en de voor- en nadelen daarvan; mogelijkheden voor het beschermen van omwonenden tegen potentieel zeer zorgwekkende stoffen (pZZS).

Het voorzorgsbeginsel is, zoals hierboven beschreven, gefragmenteerd verankerd in de wetgeving. De tot op heden gepubliceerde jurisprudentie waaraan in het voorgaande is gerefereerd, betrof de toepassing van regelgeving van voor 1 januari 2024. Het wettelijk stelsel van de Omgevingswet tracht een beleidsneutrale omzetting van het oude recht te bewerkstelligen. Desondanks kent het stelsel een nieuwe structuur en terminologie. Op verschillende plekken in de Omgevingswet speelt het voorzorgsbeginsel een rol.¹⁶

¹⁰ Rb Den Haag 16 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3302, *M en R* 2023/47, m.nt. A. Collignon.

¹¹ HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, *AB* 2020/4, m.nt. Ch. W. Backes & G.A. van der Veen.

¹² Rb Rotterdam 27 september 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:8987, *RAV* 2023/97.

¹³ Rb Limburg 8 mei 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:2330. Zie uitgebreid P.B. Bokelaar, 'Verbod op het toepassen van gewasbeschermingsmiddelen bij het telen van lelies nabij woningen', *JM* 2024/7.

¹⁴ Asser/Hartkamp 3-I 2023/147. Zie ook R. Ligtoet, 'Het voorzorgsbeginsel in het civiele recht: voor al uw potentiële kwalen?', *TvAR* 2024, p. 533-546.

¹⁵ Zie art. 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

¹⁶ Meer informatie over het voorzorgsbeginsel onder de Omgevingswet via <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/voorzorg/> (algemeen) en <https://iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/toelichting-milieubelastende-activiteiten/vergunning-milieubelastende-activiteit/toepassen-voorzorgsbeginsel-vergunningverlening/> (vergunning).

Ten eerste heeft het voorzorgsbeginsel een plaats gekregen in de Omgevingswet, omdat is voorgeschreven dat bij de vaststelling van omgevingsvisies (art. 3.3 Ow) en algemene maatregelen van bestuur, waarop de voorhangprocedure van toepassing is (art. 23.6 Ow), rekening moet worden gehouden met onder meer het voorzorgsbeginsel. Met deze artikelen wordt een inhoudelijke sturing van zowel beleid als de normstelling op nationaal niveau beoogd.¹⁷ Soms wordt, onder verwijzing naar deze artikelen, gesteld dat de Omgevingswet voorziet in een codificatie van het voorzorgsbeginsel, maar dat is volgens ons niet het geval, aangezien er slechts wordt verwezen naar het EU-rechtelijke voorzorgsbeginsel.

Ten tweede komt het voorzorgsbeginsel terug in art. 5.32 Ow. Daarin is geregeld dat een omgevingsvergunning kan worden geweigerd als naar het oordeel van het bevoegd gezag sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor het verlenen van de vergunning zou leiden tot ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid.¹⁸ Deze bepaling is een gevolg van een amendement en deze weigeringsgrond heeft een aanvullende werking op de in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) opgenomen weigeringsgronden (art. 8.9 Bkl) in bijzondere omstandigheden, zoals een uitbraak van Q-koorts of vogelgriep.¹⁹ De regering heeft er op gewezen dat volgens haar de toepassing van deze weigeringsgrond slechts in een zeer beperkt aantal gevallen relevant is, waarbij gedacht moet worden aan plotseling ontstane bijzondere omstandigheden.²⁰

Ten derde is in de beoordelingsregels voor de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor de mba, waarmee nauwer wordt aangesloten bij de regels van de Richtlijn Industriële Emissies, het voorzorgsbeginsel te herkennen in art. 8.9 Bkl en ook in art. 8.10 Bkl, dat regelt wat onder BBT moet worden verstaan. De algemene regels op rijksniveau voor mba's zijn gebaseerd op art. 4.3 en 4.22 Ow, waarin vergelijkbare uitgangspunten zijn opgenomen. Indien de norm 'bescherming van het milieu' en BBT onder de Omgevingswet echter op een vergelijkbare wijze in de jurisprudentie wordt toegepast als onder 1 beschreven, dan zou het voorzorgsbeginsel een even beperkte betekenis hebben bij de normering van (al dan niet vergunningplichtige) mba's onder de Omgevingswet. Omdat in het omgevingsplanspoor meer (beleids)ruimte bestaat om rekening te houden met het voorzorgsbeginsel, zou het derde lid van art. 8.9 Bkl reden kunnen zijn voor een wijziging in de rechtspraak. Daarin is geregeld dat bij de beoordeling of een mba geen significante milieuverontreiniging veroorzaakt ook rekening wordt gehouden met het omgevingsplan. Omdat de regels van het omgevingsplan in voorkomend geval een basis hebben in de gemeentelijke omgevingsvisie en bij vaststelling van dat beleidsdocument rekening moet worden gehouden met het voorzorgsbeginsel (art. 3.3 Ow), werkt dat beginsel (indirect) door in de beoordelingsregels voor de vergunningplichtige mba. Het is echter (zeer) de vraag of deze regeling in de jurisprudentie ruimte zal bieden aan bevoegd gezag om strengere eisen dan BBT te stellen voor een vergunningplichtige mba. Zou dat worden toegestaan, dan zou dat met zich brengen dat het omgevingsplan de beoordelingsregels van art. 8.10 van het Bkl kan gaan doorkruisen.

¹⁷ *Kamerstukken II* 2014-2015, 33962, nr. 24, p. 5 en *Kamerstukken II* 2014-2015, 33962, nr. 158.

¹⁸ De in deze bepaling opgenomen weigeringsgrond, is in het stelsel van de Omgevingswet niet expliciet aangewezen als grond voor een besluit tot wijziging van een reeds verleende vergunning.

¹⁹ *Kamerstukken II* 2014-2015, 33962, nr. 151.

²⁰ *Kamerstukken I* 2015-2016, 33962, E, p. 4-5.

Wat betreft zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) is in par. 5.4.3 van het Besluit activiteiten leefomgeving ('Bal') een module met algemene regels opgenomen die van toepassing is verklaard op een groot aantal vergunningplichtige mba's.²¹ Op deze manier werkt de REACH-verordening door bij (vergunningplichtige) mba's. Deze module bevat onder meer grenswaarden, een informatieplicht en vermijdings- en reductieprogramma's voor ZZS. Emissies van ZZS moeten worden geminimaliseerd.

Ten vierde kan art. 2.11 Bal worden genoemd. Hierin is een specifieke zorgplicht neergelegd, in aanvulling op de algemene zorgplicht van art. 1.6 Ow, die geldt naast een eventuele vergunning en naast eventueel geldende algemene regels voor de mba (en voor de lozingsactiviteit). Degene die de activiteit verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de belangen, bedoeld in art. 2.2 Bal, is verplicht om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen, te beperken, ongedaan te maken of achterwege te laten. Het is niet ondenkbaar dat bij de toepassing van deze bepaling het voorzorgsbeginsel een rol gaat spelen.

Ten vijfde zijn art. 5.38 en art. 16.56 Ow van belang. In deze regeling is neergelegd dat een omgevingsvergunning voor een mba moet worden geactualiseerd. Het bevoegd gezag moet namelijk regelmatig bezien of de voorschriften van de omgevingsvergunning nog toereikend zijn in het licht van de technische mogelijkheden tot het beschermen van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. De vergunninghouder is verplicht om op verzoek van het bevoegd gezag informatie te verschaffen die nodig is voor toepassing van art. 5.38 Ow. Dus ook na de verlening van een omgevingsvergunning bestaat de mogelijkheid om bij nieuwe ontwikkelingen het voorzorgsbeginsel toe te passen en ambtshalve een bestaande vergunning te wijzigen. Echter geldt ook hier dat er grenzen aan deze bevoegdheid zitten vanwege de beperkte invulling van de norm 'bescherming van het milieu' en de beperkingen die art. 5.40 Ow stelt. In art. 8.89 en 8.99 Bkl zijn de specifieke gronden voor wijziging van een omgevingsvergunning voor een mba opgenomen, waarbij nieuwe of herziene BBT-conclusies leidend zijn. Indien er geen BBT-conclusies gelden voor de desbetreffende mba, dan moet het bevoegd gezag zelf beoordelen of er veranderingen in de best beschikbare technieken zijn die een aanzienlijke beperking van emissies mogelijk maken. Ook de bepalingen 8.100 t/m 8.102 Bkl bieden een grondslag tot wijzigen en/of intrekken, bijvoorbeeld in verband met het treffen van passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid (vgl. art. 4.22 lid 2 sub b Ow).

Tot slot is hier de in art. 5.43 Ow opgenomen zogenoemde revisievergunning van belang. Die bepaling regelt dat als voor een of meer activiteiten verschillende omgevingsvergunningen (voor een mba) gelden, het bevoegd gezag in het belang van een doelmatige uitvoering en handhaving ambtshalve één omgevingsvergunning kan verlenen die de eerder verleende vergunningen vervangt. Deze revisie is onder de Omgevingswet met name een bureaucratische exercitie om bestaande vergunningen samen te voegen. Dat kan evenwel ook plaatsvinden in combinatie met een inhoudelijke wijziging van de vergunning als bedoeld in art. 5.40 Ow.

De vraag houdt ook in op welke wijze omwonenden beter beschermd kunnen worden op grond van het voorzorgsbeginsel en specifiek tegen potentieel Zeer Zorgwekkende

²¹ Zie bijvoorbeeld art. 3.59 (Raffinaderijen) en art. 3.74 (ippc-installaties voor organisch chemische producten) van het Bal.

Stoffen (ZZS). In algemene zin geldt dat elke vorm van regulering in beginsel dient te worden gebaseerd op wetenschappelijk aanvaarde inzichten dat de te reguleren stof schadelijk is voor het milieu en/of de volksgezondheid. Voor ZZS is dat het geval en kent het stelsel van de Omgevingswet de eerdergenoemde module van 5.4.3 Bal. In het licht van wetenschappelijke onzekerheid over de risico's van bepaalde (andere) stoffen, kan het een optie zijn om voorschriften op te nemen in een omgevingsvergunning voor een mba, mede op grond van het voorzorgsbeginsel. In dat geval spelen twee vragen. Ten eerste is het de vraag of het bevoegd gezag over voldoende beslissings(ruimte) beschikt bij het beoordelen van een aanvraag voor een vergunning voor een mba of bij de vraag of (nieuwe) voorschriften kunnen worden gesteld, opdat het voorzorgsbeginsel door kan werken in die vergunning. Hoewel gebaseerd op het oude recht, lijkt er geen bevoegdheid te zijn om op grond van het voorzorgsbeginsel een vergunning voor een mba te weigeren. Kunnen op grond van het voorzorgsbeginsel de voorschriften van een vergunning worden gewijzigd? Uit een recente uitspraak van de Rechtbank Den Haag lijkt te volgen dat het stellen van voorschriften (voor potentiële ZZS) op grond van het voorzorgsbeginsel in principe wel mogelijk is. Blijft die uitspraak in hoger beroep overeind, dan moet ten tweede het voorzorgsbeginsel correct worden toegepast. Het bevoegd gezag moet op objectieve wetenschappelijke gronden onderzoeken of de stoffen gevaarlijk zijn voor het milieu en/of de volksgezondheid, hoe ernstig de gevolgen hiervan zijn en wat de duur en de omkeerbaarheid van de gevolgen alsmede de effecten op de lange termijn zijn. En indien een stof inderdaad een zekere mate van gevaar voor het milieu en/of de volksgezondheid met zich zou brengen, dan dient het bevoegd gezag nader toe te lichten welk mogelijk gevaar die eigenschappen opleveren en in te gaan op de ernst, duur en onomkeerbaarheid van de eventuele schadelijke gevolgen. Dat bleek vooralsnog niet eenvoudig (voor potentiële ZZS).²² Een enkele verwijzing naar stofklasse-adviezen van het RIVM achtte de rechtbank daarvoor onvoldoende. De bewijslast voor regulering van potentiële ZZS ligt dus bij het bevoegd gezag en is zwaar.

De Kamercommissie stelt ook de (herintroductie van de) revisievergunning aan de orde. Gelet op het bovenstaande is er geen rechtsregel die de vergunninghouder na verloop van tijd, vanwege verbeterde mogelijkheden om het milieu te beschermen, vanwege verbeterde kennis over de gevolgen van de mba, vanwege de verandering in de kwaliteit van het milieu of op grond van het voorzorgsbeginsel, een verplichting oplegt om uit eigen beweging een wijziging aan te vragen en die aanvraag te onderbouwen met informatie en (onderzoeks)gegevens. Ook is een vergunning voor een mba in beginsel niet aan een termijn gebonden en is het wettelijk stelsel niet zo ingericht dat de verantwoordelijkheid voor het wijzigen van de vergunning(voorschriften) om de impact van de activiteit op de fysieke leefomgeving te beperken, (na een bepaalde termijn) bij de vergunninghouder ligt. De gedachte over de terugkeer van de revisievergunning,²³ komt naar wij menen voort uit het idee dat het initiatief voor het (aanleveren van voldoende informatie benodigd voor het) actualiseren van de vergunningvoorschriften (nog) meer zou moeten verschuiven van het bevoegd gezag naar de vergunninghouder; het bevoegd gezag zou een vergunninghouder – onder niet al te strenge voorwaarden – moeten kunnen verplichten om voor de vergunde milieubelastende activiteit of voor

²² Zie Rb Den Haag 26 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3302 (r.o. 14), *M en R* 2023/47, m.nt. A. Collignon.

²³ Zie ook de adviezen van de experts tijdens de technische briefing van 14 maart 2024 over de juridische mogelijkheden om de gezondheid van omwonenden van Tata Steel beter te beschermen en de reactie van het Ministerie van I en W, *Reactie aanbevelingen verbeteren gezondheid omwonenden*, Kenmerk: IENW/BSK-2024/230948. Zie ook A. Collignon & J. Tingen, 'Zes ongewenste wijzigingen door de Omgevingswet. Een bespreking van relevante wijzigingen voor de bouwpraktijk en aanbevelingen voor de toekomst', *BR* 2023/65, p. 424.

bepaalde specifieke aspecten van die activiteit een wijzigingsvergunning aan te vragen.²⁴ Een nadeel van de Wabo was dat de revisievergunning enkel door het bevoegd gezag kon worden verlangd indien een aanvraag werd ingediend door de vergunninghouder en als het vergunningenbestand onoverzichtelijk was geworden. Het ligt in de rede dat een eventuele bevoegdheid van het bevoegd gezag om de vergunninghouder te verplichten een wijzigingsaanvraag te doen, ook aan voorwaarden zal zijn gebonden en over de vraag of aan die voorwaarden is voldaan zijn discussies en rechtszaken mogelijk. Een voordeel van het introduceren van een dergelijke bevoegdheid is dat de vergunninghouder (en het bevoegd gezag) wordt gedwongen om de bedrijfsprocessen en installaties weer eens goed tegen het licht te houden om te beoordelen of de voorschriften kunnen worden aangescherpt. Bij de gedachte aan de introductie van een dergelijke bevoegdheid speelt een rol dat de vergunninghouder beschikt (of zou moeten beschikken) over de informatie, de (onderzoeks)gegevens en de kennis om actualisatie van de vergunning te bewerkstelligen. Het bevoegd gezag beschikt daar niet altijd (even gemakkelijk) over, waardoor er sprake is van een informatie-asymmetrie. Omdat niet alleen het achterhalen van informatie, het uitvoeren van onderzoek en het opdoen van kennis, maar ook de wijziging van de vergunning(voorschriften) zelf, gepaard zal gaan met kosten waarvoor de vergunninghouder doorgaans opdraait, is de vergunninghouder niet altijd te bewegen om voldoende medewerking te verlenen.

3. Zijn er voorbeelden in Nederland en in het buitenland van succesvolle toepassing van het voorzorgsbeginnsel in de context van industrie en omwonenden? Wat kunnen we hiervan leren?

In het voorgaande is een aantal keren gewezen op succesvolle toepassingen van het voorzorgsbeginnsel. Vanuit bestuursrechtelijk perspectief kan verder gewezen worden op zaken waarin het voorzorgsbeginnsel in stelling is gebracht, maar niet altijd met succes. Deze zijn op een rij gezet door P.M. Smits in april 2023.²⁵ Dat is gebeurd ten aanzien van stikstofemissies bij veehouderijen,²⁶ gezondheidsrisico's bij intensieve veehouderijen,²⁷ legionellabesmettingen,²⁸ elektromagnetische velden en straling van antennemasten,²⁹ gezondheidsrisico's en geluidsbescherming van windturbines,³⁰ verslechterde luchtkwaliteit,³¹ lozing van stoffen in water,³² bodembeweging bij gaswinning³³ en de reeds genoemde uitspraak inzake de classificatie van ZZS.³⁴

Helaas zijn wij op dit moment niet voldoende op de hoogte van recente succesvolle beroepen op het voorzorgsbeginnsel in het buitenland waar het gaat om industrie en omwonenden. Dat vergt uitgebreid nader onderzoek naar de verschillende manieren van reguleren van industrie in het buitenland. Daarnaast is de vraag wat eronder 'succesvol'

²⁴ De term revisievergunning is op dit moment in de Omgevingswet bewust gereserveerd voor de administratieve samenvoeging van bestaande vergunningen.

²⁵ P.M. Smits, 'Een steeds bredere toepassing van het voorzorgsbeginnsel in het omgevingsrecht', *TBR* 2023/42.

²⁶ ABRvS 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2557.

²⁷ Rb. Midden-Nederland 18 maart 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:875.

²⁸ Rb. Gelderland 25 juli 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:3888.

²⁹ ABRvS 28 december 2022, ECLI: RVS: 2022: 3988 en Rb. Gelderland 18 december 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:6699.

³⁰ ABRvS 28 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1681 en ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4209.

³¹ Rb. Oost-Brabant 9 april 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:1601.

³² Rb. Limburg 18 oktober 2017, ECLI: NL:RBLIM:2017:10047.

³³ ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2634.

³⁴ Rb. Den Haag 16 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3302.

moet worden verstaan. In deze context is overigens van belang dat de toepassing van het EU-rechtelijke voorzorgsbeginsel over de band van de REACH-verordening en de Richtlijn Industriële Emissies binnen de lidstaten van de EU een sterk uniformerende werking heeft.



Disclaimer: De Jonge Akademie, KNAW, NFW, NWO, TNO en UNL bemiddelen tussen parlementaire kennisvraag en wetenschappelijk kennisaanbod. De informatie in het kader van Parlement en Wetenschap is afkomstig van vooraanstaande wetenschappers, maar niet onderworpen aan peer review en niet door de wetenschapsorganisaties geverifieerd.